

연구보고서 2023-02

복지-고용-경제의 선순환 연구

김현경

박소은·신영규·하슬잎·한수진·윤홍식·황선웅·오종석



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	김현경	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	박소은	한국보건사회연구원 부연구위원
	신영규	한국보건사회연구원 부연구위원
	하슬잎	한국보건사회연구원 부연구위원
	한수진	한국보건사회연구원 연구원
	윤홍식	인하대학교 교수
	황선웅	부경대학교 교수
	오종석	경북대학교 교수

연구보고서 2023-02

복지-고용-경제의 선순환 연구

발행일 2023년 03월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 에코디자인

© 한국보건사회연구원 2023
ISBN 978-89-6827-867-9 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2023.02>

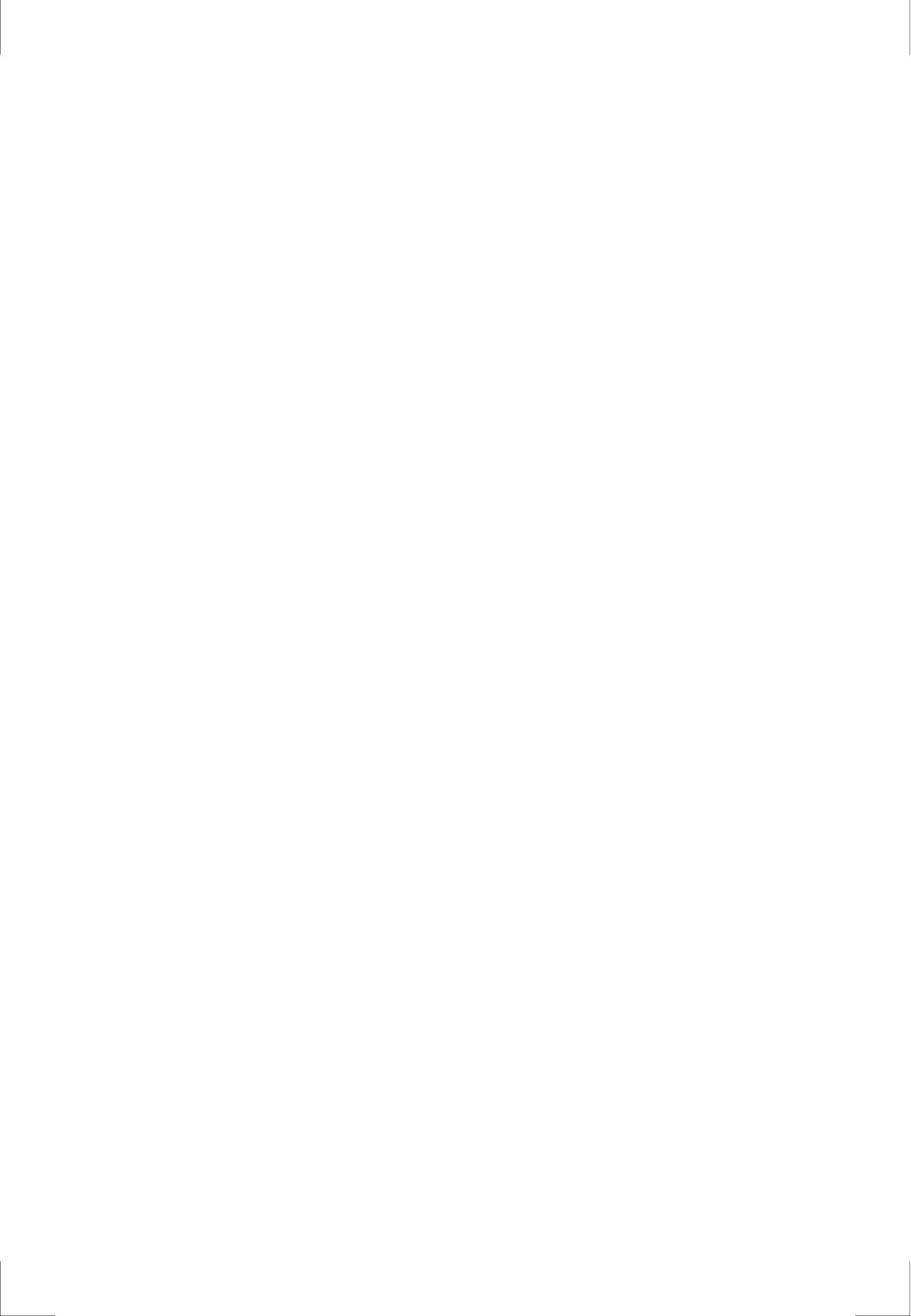
발|간|사

국가의 경계를 넘어 전 지구적으로 자유로운 경쟁원리에 근거해 가장 효율적이고 최고의 성과를 찾아갈 것으로 기대되었던 신자유주의는 2008년 글로벌 금융위기로 극대화된 불평등과 불안정의 위협으로 귀결되었다. 최소한의 국가의 개입을 주장하고 각종 복지 및 사회정책이 일할 유인과 경제성장에 부정적인 영향을 가져올 것이라 우려했던 많은 국제기구들이 사회·경제적 불평등이 심화되는 현상을 확인하고, 우리 사회가 이로 인해 치르는 비용을 목격한 후 분배와 포용적 성장으로 방향을 선회하였다. 코로나19로 인한 경제위기를 지나면서 위기로 인한 충격을 줄이고 탄력적으로 회복하기 위해 사회정책이 얼마나 중요한 역할을 하는지 온 국제사회가 확인한 바 있다. 사회정책은 더 이상 자본주의 경제 한계에 있는 일부만을 위한 잔여적 역할에 머물지 않고 불평등과 사회적 갈등을 완화하고, 지속적으로 삶의 질과 살림살이를 나아지게 하는 데 중추적인 역할을 하고 있다. 어떤 사회정책이 이런 역할을 할 수 있으며, 제한적인 재정자원으로 어디에 얼마나 지출해야할 것인가에 대한 더욱 구체적인 질문에 대한 답을 구하고 지속적으로 증거를 확인해야 한다. 이 연구의 이를 위한 하나의 작업이다. 사회정책이 적절한 일자리와 소득을 보장함으로써 개개인과 가족과 공동체의 삶이 나아지는 데 보탬이 되는 연구 보고서가 되기를 기대한다.

2023년 3월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수



목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	5
제1절 연구의 배경 및 목적	7
제2절 연구의 내용	10
제2장 복지-고용-경제의 관계와 분석틀	13
제1절 복지-고용-경제 선순환을 위한 상호보완성	15
제2절 복지-고용-경제의 관계	26
제3절 복지-고용-경제의 선순환 분석틀	41
제3장 복지-고용-경제의 관계 실증분석	43
제1절 분석 개요	45
제2절 분석 방법	45
제3절 분석 결과	51
제4절 소결	74
제4장 가족정책과 여성고용	77
제1절 서론	79
제2절 분석 방법	85
제3절 분석 결과	91
제4절 소결	115

제5장 노동시장 정책의 사회경제적 효과: 사회적 신뢰를 중심으로 .. 117

제1절 들어가며 119

제2절 국내외 노동시장 정책과 사회적 신뢰 현황 121

제3절 이론적 배경: 노동시장 정책과 사회적 신뢰 131

제4절 국내 인적 특성 자료를 이용한 실증분석 134

제5절 소결 141

제6장 보건의료 지출의 성장에 대한 영향 143

제1절 보건의료 지출과 경제성장 간의 관계 145

제2절 분석 방법 152

제3절 분석 결과 156

제4절 소결 165

제7장 선순환 해외 사례 167

제1절 서론 169

제2절 선순환 측면에서 본 북유럽 국가의 특징 173

제3절 소결 191

제8장 결론 193

제1절 요약 195

제2절 정책적 함의 및 한계 198



참고문헌 201

부록 221

표 목차

〈표 3-1〉 국제비교 위한 패널자료	47
〈표 3-2〉 패널 단위근 검정 결과	59
〈표 3-3〉 PVAR 계수 추정치 (전체 사회지출, 전체 전일제 고용률, 1990~2019년)	60
〈표 3-4〉 그레인저 인과관계(Granger causality) 검정 결과	61
〈표 3-5〉 예측오차 분산분해 결과	65
〈표 3-6〉 패널교정표준오차(PCSE) 모형 분석 결과: 전체 및 유형별	70
〈표 3-7〉 패널교정표준오차(PCSE) 모형 분석 결과: 영역 및 유형별	72
〈표 4-1〉 선행연구에 기반한 대표적 가족정책 유형별 노동투입에 미치는 영향	84
〈표 4-2〉 SOCX 가족정책 영역 분류별 관련 사업	89
〈표 4-3〉 통제변수별 정의 및 자료원	90
〈표 4-4〉 OECD 회원국의 GDP 대비 SOCX 가족 영역 지출 추이	93
〈표 4-5〉 OECD 회원국의 전체 SOCX 지출 대비 가족 영역 지출 비중 추이	93
〈표 4-6〉 한국의 SOCX 가족 영역 지출 현황	94
〈표 4-7〉 한국의 SOCX 가족 영역 세부 분류별 지출 비중 변화	98
〈표 4-8〉 OECD 회원국의 SOCX 가족 영역 현금급여 지출 추이	99
〈표 4-9〉 OECD 회원국의 SOCX 가족 영역 현물지원 지출 추이	99
〈표 4-10〉 OECD 회원국의 SOCX 가족 영역 가족수당 지출 추이	101
〈표 4-11〉 OECD 회원국의 SOCX 가족 영역 출산휴가/육아휴직 급여 지출 추이	102
〈표 4-12〉 OECD 회원국의 SOCX 가족 영역 ECEC 지출 추이	102
〈표 4-13〉 OECD 회원국과 한국의 15~64세 여성고용률 추이	103
〈표 4-14〉 15~64세 여성고용률에 대한 영향: GDP 대비 가족 부문 지출 비중 개별 활용 ..	109
〈표 4-15〉 15~64세 전체 고용률 및 남성고용률에 대한 영향: GDP 대비 가족 부문 지출 비중 개별 활용	110
〈표 4-16〉 15~64세 여성고용률에 대한 영향: GDP 대비 가족지출 비중과 가족지출내 정책유형별 비중 별도 고려	113
〈표 5-1〉 우리나라 재정지원 일자리 사업 유형별 예산 규모	125
〈표 5-2〉 인적 특성별 타인 신뢰도	138



〈표 5-3〉 인적 특성별 임금노동자 중 고용보험 가입률	139
〈표 5-4〉 인적 특성별 취업자 중 고용보험 가입률	140
〈표 6-1〉 기대수명 연장으로 인한 성장효과	147
〈표 6-2〉 변수 정의 및 자료원	155
〈표 6-3〉 기초통계	156
〈표 6-4〉 변수 간 상관관계	157
〈표 6-5〉 단위근 검정 결과	160
〈표 6-6〉 ARDL 모형 추정결과(in EC form)	161
〈표 6-7〉 Pesaran, Shin, Smith(2001) ARDL bounds test 결과	163
〈표 6-8〉 Diagnostic test for ARDL Regression	163
〈표 6-9〉 Granger causality test 결과	164
〈표 7-1〉 핀란드 육아수당 산정 공식	182
〈표 7-2〉 덴마크 아동수당액 현황 (2023년)	183
〈표 7-3〉 스웨덴 아동수당 및 대가족보조금 현황 (2023년)	184
〈표 7-4〉 핀란드 학업보조금 지원액 (2023년)	190

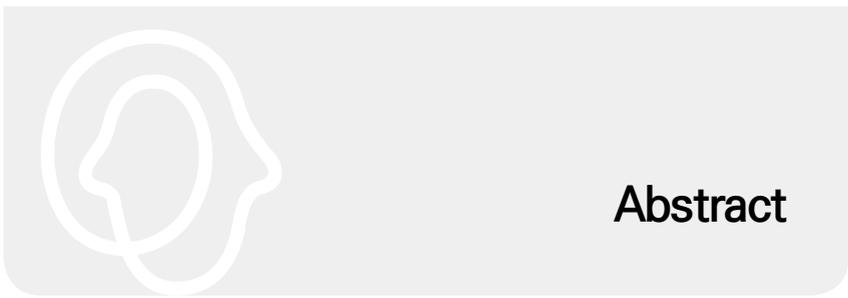
그림 목차

[그림 2-1] 분배체계의 틀과 제도적 상호보완성	16
[그림 2-2] 분배체계와 체제의 상호보완성	22
[그림 2-3] 제도적 상보성의 역사적 성격	25
[그림 2-4] 복지-고용-경제의 상호관계와 선순환 구조	42
[그림 3-1] OECD회원국 GDP 대비 전체 사회지출 유형별 비율과 성별 고용률 산점도 (1980~2019년)	55
[그림 3-2] OECD회원국 GDP 대비 가족 영역 지출 유형별 비율과 성별 전일제 고용률 산점도(1980~2019년)	56
[그림 3-3] OECD회원국 GDP 대비 주요 사회지출 영역 유형별 비율과 성별 전일제 고용률 산점도(1980~2019년)	57
[그림 3-4] 충격반응 함수	63
[그림 4-1] 한국의 SOCX 가족 영역의 지출 비중 변화	92
[그림 4-2] 한국의 SOCX 가족 영역의 지출 규모 변화	94
[그림 4-3] 한국 SOCX 가족 영역 중 현금급여 지출 비중 변화	97
[그림 4-4] 한국 SOCX 가족 영역 중 현물지원 지출 비중 변화	97
[그림 4-5] GDP 대비 가족지출 비중과 여성고용률(15~64세) 추이	104
[그림 4-6] GDP 대비 가족지출 비중과 남성고용률(15~64세) 추이	105
[그림 4-7] GDP 대비 가족 영역 현금지출 비중과 여성고용률(15~64세) 추이	105
[그림 4-8] GDP 대비 가족 영역 현물지출 비중과 여성고용률(15~64세) 추이	106
[그림 5-1] 노동시장 정책, 사회적 신뢰, 경제발전: 개념 틀	121
[그림 5-2] GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율 추이: OECD vs 한국	123
[그림 5-3] GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율 국가 간 비교: 2018년	123
[그림 5-4] 코로나19 위기 초반 고용 감소 규모 대비 고용유지지원금 지급 인원 비율 국가 간 비교	124
[그림 5-5] 우리나라 재정지원 일자리 사업 유형별 예산 추이	125
[그림 5-6] 최저임금 대비 임금 구간별 고용보험 가입률, 2015~2021	126
[그림 5-7] 실업자 대비 실업급여 수급자 비율 국가 간 비교: 2018년	126



[그림 5-8] 이직 후 사회 지원금 수급률 국가 간 비교: 2016~2019년	127
[그림 5-9] 타인 신뢰도 국가 간 비교	129
[그림 5-10] 집단 또는 기관 유형별 신뢰도 국가 간 비교	129
[그림 5-11] 타인 신뢰도 추이: OECD vs 한국	130
[그림 5-12] 우리나라의 타인 신뢰도 추이: 한국복지패널조사	130
[그림 5-13] 우리나라의 타인 신뢰도 추이: 사회통합실태조사	131
[그림 5-14] 소득 불평등과 타인 신뢰도의 관계	132
[그림 5-15] 고용보험 가입률 변화와 타인 신뢰도 변화: 2006~2021	141
[그림 6-1] 우리나라 보건지출과 기대수명 변화(1970~2020)	146
[그림 6-2] 경제발전의 투입요소로서 건강	148
[그림 6-3] 스마트헬스케어를 통한 경제 성장과 복지 확대의 선순환	151
[그림 6-4] 각 변수의 시계열 추세 및 변동	159
[그림 7-1] OECD 주요국 공공사회지출 규모와 경제성장률의 관계	172
[그림 7-2] OECD 주요국 고용률 추이 (2007~2018년)	173
[그림 7-3] OECD 주요국 국민부담률 (2021년)	176
[그림 7-4] OECD 주요국 공공부문 고용 규모 (2007년 및 2019년)	176
[그림 7-5] OECD 주요국 여성 고용률 (2021년)	178
[부그림 1-1] 충격반응함수: GDP 대비 현금급여 비중	221
[부그림 1-2] 충격반응함수: GDP 대비 현물급여 비중	222
[부그림 1-3] 충격반응함수: GDP 대비 가족 현금급여 비중	222
[부그림 1-4] 충격반응함수: GDP 대비 가족 현물급여 비중	223
[부그림 1-5] 충격반응함수: GDP 대비 보건 지출 비중	223
[부그림 1-6] 충격반응함수: GDP 대비 ALMP 지출 비중	224
[부그림 1-7] 충격반응함수: GDP 대비 실업 지출 비중	224





Abstract

Study for Virtuous Cycle of ‘Social Policy–Employment–Economy’

Project Head: Kim, Hyeon-Kyeong

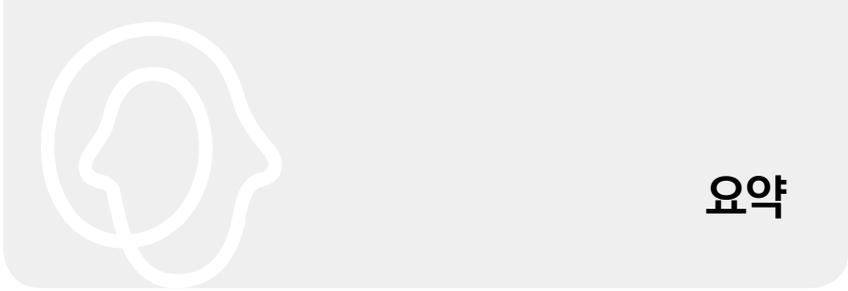
This study aims to obtain policy implications for the virtuous cycle of ‘Social Policy–Employment–Economy’ to work. The main route through which the increase in social spending affects the economy is to improve labor productivity and employability through human capital investment by expanding health, child and elderly care, and labor market policies. Social policy increases the possibility of employment through the improvement of individual human capital, and enables technological progress and adaptability to it. It reduces information uncertainty for the vulnerable, enabling efficient resource allocation. This study conducted Panel Vector Autoregressive(PVAR) model analysis and Panel Corrected Standard Error(PCSE) analysis using OECD panel data during 1990-2019. PVAR analysis reports social expenditure shocks, which initially negatively affect employment, but have a continuous and positive effect. In the case of the full-time employment rate shock, it immediately brings a positive response to economic growth immediately after the shock, and then gradually decreases and converges to zero. Therefore, the social expenditure shock can be in-

Co-Researchers: Park, So-eun · Shin, Young-kyu · Ha, Sol-leep · Han, Su-jin · Yoon, Hong-sik · Hwang, Sun-oong · Oh, Jong-seok

2 복지-고용-경제의 선순환 연구

terpreted as a circular structure that sequentially affects the economy through changes in the employment rate. PCSE analysis shows health and family policies demonstrated the effect of increasing the overall and women's employment rate. For the virtuous cycle, social policy should play a role in mitigating the social risks of working age in economic activities as in northern european countries with generous levels of cash benefits and high-quality social services for people of working age.

Keyword : virtuous cycle, social policy, social expenditure, labor productivity, social investment, human capital, social service, ALMP



1. 연구의 목적

이 연구는 <복지-고용-경제의 선순환>이 작동하는 메커니즘을 밝히는 것을 목적으로 한다. ‘복지-고용-경제’의 상호관계를 밝히고 이 기제를 이해하며, 이를 바탕으로 선순환이 작동하는 사회정책의 증거를 경험적으로 실증한다.

2. 주요 연구결과

제2장에서는 복지 또는 분배와 경제성장 간의 관계, 한국이 선택할 정책적 경로에 대해 고민할 때 국가의 역사와 정치체제, 산업체제를 총괄하는 분배체제와의 정합성/상호보완성을 주요하게 고려해야 함을 강조하였다. 그리고 ‘복지-고용-경제’의 선순환 구조를 도식화하였다. 사회지출의 증가가 고용을 통해 경제에 영향을 미치는 주요한 경로는 보건, 아동 및 노인돌봄, 노동시장정책의 확대가 인적자본 투자를 통해 노동생산성 및 고용가능성(employability)을 향상시키는 것이다. 사회정책은 개인의 인적자본 향상을 통해 취업가능성을 높이고 거시적으로 기술진보와 이에 대한 사회의 적응력을 제고시킨다. 취업취약계층에 대한 정보 불확실성을 감소시켜 경제 전체에 효율적 자원 배분을 가능하게 한다. 돌봄의 사회화는 돌봄인력의 노동공급 증가, 직·간접적인 일자리를 창출 효과와 주로 여성의 경력단절을 예방함으로써 인적자본에 대한 투자 유인을 제고하여 경제성장으로 선순환한다.

제3장에서는 OECD국가패널데이터를 토대로 패널벡터자기회귀(PVAR) 모형 분석과 패널교정표준오차(PCSE) 모형 분석을 수행하였다. PVAR 분석의 결과, 이 세 가지 변수는 다른 변수를 제외하고 설명하기

4 복지-고용-경제의 선순환 연구

어렵고 상호 연관성을 가지며 특히 사회지출 충격이 고용에 초기에는 부정적인 영향을 낳지만 지속적이고 긍정적인 효과를 가졌다. 전일제 고용률 충격의 경우 충격 직후 경제성장에 즉각적으로 양의 반응을 가져온 후 점차 감소하여 5기 이후 0으로 수렴된다. 따라서 사회지출 충격은 고용률 변화를 통해 경제에 순차적으로 영향을 미치는 순환구조로 해석될 수 있다. 인과관계 분석을 위해 PCSE 분석을 수행하였고, 산점도에서 보고된 바와 같이 보건, 가족 영역이 전체 및 여성의 고용률을 증가시키는 효과가 있음을 실증하였다(4장). 제5장과 제6장의 각 영역별 분석에서도 가족 영역의 현물급여가 여성고용률 증가에 정(+)의 효과가 있음을 보였다. 보건 영역과 노동시장정책은 각각 생산성 제고 및 사회적 신뢰 회복을 통해 경제에 선순환하는 효과가 있다.

북유럽은 생산가능연령의 사람들에게도 관대한 수준의 현금 급여와 질 좋은 사회서비스를 보장함으로써 노동시장의 위험에 대비하고 경제활동을 영위할 수 있는 기반을 제공하여 복지-고용-경제의 선순환이 가능하도록 하는 사례를 보여준다.

3. 결론 및 시사점

사회정책이 경제활동을 하는 생산가능연령의 사회적 위험을 완화하는 역할을 해야 한다. 보건과 돌봄 영역의 사회서비스 정책을 확대하여 일자리를 확대하고 아동의 인적자본에 대한 투자, 돌봄인력의 취업 및 투자유인을 제고할 수 있다. 관대한 현금 급여를 통해 투자제약을 완화하고 창의적인 경제활동을 시도할 수 있는 기반을 제공해야 한다.

주요 용어 : 선순환, 복지와 고용, 복지와 경제, 사회지출, 노동생산성, 사회투자, 인적자본, 사회서비스, ALMP

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용



제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

가. 연구 배경

복지와 경제, 고용과의 선순환 기제와 이 기제가 작동하는지는 학문적 영역에서만이 아니라 정책 구사의 현장에서도 매우 중요한 화두였다. 학술적으로는 분배와 성장의 관계가 상보적인지 상충적인지가 지난한 논쟁과 실증분석의 대상이 되어 왔고, 정책의 장에서도 경제성장을 통해 불평등을 해소할 수 있다는 입장(낙수효과)과 양극화 해소를 통한 성장 가능성 확보가 가능하다는 입장이 서로 다르게 정책으로 구현되어 왔다. 궁극적으로는 경제성장을 공통된 목표로 하되 분배 및 재분배 정책이 성장을 돕는지 아닌지가 주된 관심사였다.

2008-2009년 글로벌 금융위기 이후 국제노동기구(International Labour Organisation, ILO), 세계은행(World Bank), 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)와 같은 국제기구에서 포용성장(Inclusive Growth)을 내세우며 분배의 개선이 경제성장률을 제고한다는 주장을 객관적으로 뒷받침하는 연구가 확산되었다. 불평등과 사회 갈등의 확산이 장기적으로 경제성장을 저해한다는 인식은 어느 수준에서 합의에 이르렀다고 볼 수 있다. 또한 최근의 팬데믹으로 인한 경제위기를 극복 및 회복하는 과정에서 사회정책 및 노동정책의 역할이 중요하게 대두되었고, 사회·노동정책이 경제충격을 줄이고 지속적 경제성장을 가능하게 하는 주요한 정책적 개입수단이라는 인식이 확산되었다.

한국에서도 다수의 정부가 복지와 경제의 선순환을 주요한 정책기조로 제시하였고, 사회정책의 질적·양적 확대가 이루어져 왔으므로 한국에서 복지-고용-경제가 선순환하였는지에 대한 실증적 연구는 한국의 복지국가 발전을 발전시켜 나감에 있어 매우 중요한 근거기반이 될 것이다. 문재인 정부는 2017년 5월 출범시 밝힌 정책기조에서 ‘복지와 고용, 경제가 선순환한다’는 이른바 황금삼각형(golden tri-angle) 모형을 정책기조로 삼고, 성장, 일자리, 복지의 선순환을 정책적 기반으로 하였다. 윤석열 정부에서도 110대 국정과제에서 5가지 국정비전의 하나로 <생산적 맞춤형 복지>를 제시하였고, 복지지출이 인적 투자로서 사회적 생산성을 높이고, 사회의 사다리를 놓는 맞춤형 방식이 되어야 한다고 방향을 밝혔다. 이를 통해 양질의 일자리 창출, 국민의 삶의 질 제고, 복지재원 확충이라는 선순환 구조를 만들고자 하며, 특히 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화를 통해 양질의 일자리 창출 및 사회서비스 산업 발전, 이를 통해 ‘복지-고용-성장의 선순환’을 구현하고자 함을 밝힌 바 있다.

나. 연구 목적

이 연구는 사회정책, 경제성장, 고용이라는 세 가지 요소 사이에서 발생하는 상호관계의 메커니즘을 정리하고, 이 관계가 복지-고용-경제 사이의 선순환 구조로 작동할 수 있는 기제를 발견하고자 한다. 그리고 이 메커니즘 또는 기제가 작동하는 데 중요한 환경으로 작동하는 생산체제, 정치체제 등 다양한 경제·사회적 요인들과의 정합성 및 상호보완성에 대한 검토를 통해 한국의 복지국가가 성장과 고용과의 선순환으로 이어질 수 있는 정책적 방향과 과제를 찾는 데 목적이 있다.

첫째, 복지-고용-경제의 상호관계와 상호 영향을 주고받는 경로에 대한 메커니즘을 체계화한다. 이는 두 가지 측면에서 선행연구와 차별성을 지닌다. 하나는 복지와 경제성장의 관계에 고용이라는 주요 축이 추가되었을 때 이 관계를 종합적으로 이해하는 구조를 도식화하고자 한다는 점이다. 기존의 선행연구는 복지 또는 사회정책이 경제에 미치는 효과의 인과성을 살피는 이론적, 실증적 연구가 주를 이뤘다. 이와 유사하게 (혹은 더 본질적으로) 분배와 성장에 대한 연구질문, 유사하게 복지 또는 사회정책이 고용에 미치는 영향에 대한 연구가 있다. 하지만 복지와 성장의 관계를 살펴보는 다수의 연구에서 이론적 토대로 삼는 사회투자이론(social investment theory)에서와 같이 복지가 경제에 이르는 핵심적인 경로에 인적자본과 노동시장이 있음은 주지의 사실이다. 그리고 연구배경에서 밝힌 바와 같이 다수의 정부가 고용률 제고뿐 아니라 '양질의 일자리 창출'이라는 일자리의 질적인 부분을 중요하게 여김을 알 수 있다. 따라서 복지와 성장의 문제를 학술적, 정책실행의 영역에서 접근함에 있어서 고용이라는 핵심적인 요소를 간과할 수 없고, 이를 이 선순환 구조에 포함한다는 점에서 이 연구의 기여가 있다. 다른 하나는 복지와 경제의 관계를 이해함에 있어서 고용을 한 축으로 더한다는 것은 더욱 복잡해지는 노동시장 질서에서 불가피하다는 점에서 변화하는 경제·사회의 모습에 부합하는 틀거리를 시도해본다는 의의가 있다. 다양한 고용형태의 확산, 근로시간의 다양화, 유연한 근무형태의 확산 등으로 큰 비중의 일자리가 전일제의 전통적 고용계약관계에서 이탈했다. 하지만 여전히 사회정책이 경제에 이르는 중요한 채널이 노동시장이기 때문에 이를 점검해보는 것은 필요한 작업이다.

둘째, 복지-고용-경제 간 일반적인 상호관계가 현재의 한국에서 선순환될 수 있는 정책적 방향성을 제시하고자 한다. 여기에는 한국의 경제발

전 수준과 경로, 특성, 사회의 합의수준, 노동시장정책과 사회정책의 수준과 과제 등 다양한 배경이 검토되어야 한다. 이를 아울러 분배체제라 이름하고 복지-고용-경제의 관계에 영향을 미치는 분배체제 내의 요소 및 조건들이 선순환 구조가 작동할 수 있는 상호보완성이라는 전제를 구성하는지, 따라서 한국 경제와 사회의 다양한 특성을 배경으로 선순환 구조가 작동할 수 있는 출발점, 사회정책이 어떤 수준, 어떤 구성이어야 하는지 정책과제를 도출하고자 한다. 최근에도 복지와 경제의 선순환을 설명하기 위한 다양한 국내 문헌에서 한국의 정책 방향을 제안해왔는데, 이를 비판적으로 논의하고 점검한다는 데 이 연구의 의의가 있다.

제2절 연구의 내용

이 연구는 복지-고용-경제가 선순환할 수 있는 핵심적인 기제를 탐색하고 사회정책적 함의를 얻는데 연구의 목적이 있다. 따라서 크게 두 가지 내용으로 구분할 수 있다. 첫째, 복지-고용-경제의 선순환 메커니즘을 이론적·실증적으로 분석한다. 둘째, 복지, 즉 사회정책의 미시적 영역에 초점을 두고 각 영역은 그 특성과 유형에 따라 어떤 기제가 가장 주요하게 작동하는지 보건, 가족, 노동시장 각 영역별로 분석하였다. 마지막으로 북유럽의 사례를 첫째와 둘째 파트에서 이해한 내용에 따라 해석하고 함의를 얻고자 한다. 이를 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 복지-고용-경제의 선순환 메커니즘을 이론적·실증적으로 분석한다. 복지와 고용 및 경제의 관계는 오랫동안 탐구와 논쟁의 대상이 되어왔다. 하지만 여전히 논쟁과 논의할 가치가 있는 것은 역사적 경험과 선택, 그 결과에 따라 지속적으로 우리의 경험을 갱신하고 새롭게 교훈을

연을 필요가 있기 때문이다. 연구의 제2장과 제3장이 이를 목적으로 한다. 2장에서는 많은 선행연구를 검토하고, 기존 연구에서 유사한 질문에 대한 답을 구하는 과정에서 중요하지만 간과해왔던 접근에 대해 논의한다. 특히 이 세 가지 변수와 선행연구에서 고려한 영향요인들 외에 각 국가의 특성에 따라 선순환이 발생할 수 있는 경로는 다르다는 점에 주목하여 한국에서 선순환 기제가 작동하기 위해서는 관련한 정치체제, 분배체제, 생산체제가 상보성을 지녀야 함을 강조하고자 한다. 다만 이 연구에서 이 문제의식을 충분히 담아내지 못한 한계가 있어 향후의 과제로 남겨둔다. 그리고 복지-고용-경제 각 고리의 관계들을 이론적, 실증적으로 충분히 검토하고 이 연구에서 가장 중요하게 다루고자 하는 기제는 사회정책이 괜찮은 일자리의 확대를 통해 선순환 기제가 작동할 수 있음을 강조하고 이를 OECD패널데이터를 통해 실증하였다.

둘째, 보건, 가족, 노동시장정책 각 영역별로 선순환 기제가 작동하는 가장 중요한 요인을 검토하였다. 보건은 생산성 강화, 가족은 여성고용률 제고, 노동시장정책은 사회통합성 제고를 통해 선순환 구조에서 각 기능을 할 수 있음을 이론적, 실증적으로 보였다. 이는 모두 첫째 파트의 분석틀에서 각 관계의 주요한 경로로 포함된 것들이다.

마지막으로 북유럽의 가족정책, 노동시장정책, 교육정책에서 이 연구의 기제와 일맥상통하는 중요한 요소를 간추렸다. 이 사례를 통해 각 분야의 사회정책을 구상하는 데 있어 구체적인 아이디어를 얻을 수 있을 것으로 기대한다.



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

복지-고용-경제의 관계와 분석틀

제1절 복지-고용-경제의 선순환을 위한 상호보완성

제2절 복지-고용-경제의 관계

제3절 복지-고용-경제의 선순환 분석틀



제 2 장 복지-고용-경제의 관계와 분석틀

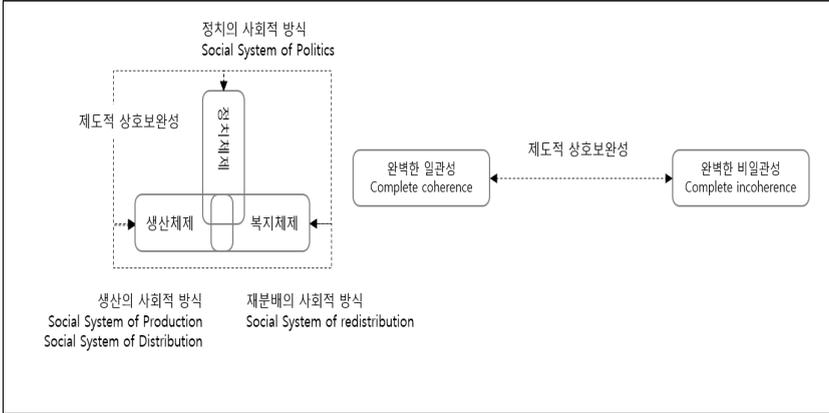
제1절 복지-고용-경제 선순환을 위한 상호보완성

1. 생산체제, 복지체제, 정치체제

상호보완성 논의를 진행하기 위해서는 먼저 ‘분배체제’에 대한 이해가 선행되어야 한다. 자본주의는 기본적으로 생산과 분배로 구성된 체제이기 때문에, 생산과 분배를 분리하는 것은 현실적으로도, 이론적으로 가능하지 않다. 실제로 생산체제의 변화(서비스화, 자동화, 디지털화 등)는 노동시장에서 안정적 일자리를 위협하고, 서비스 일자리의 증가는 제조업이라는 ‘특정한 고용형태’에 기초한 사회보험(복지체제)에 정기적으로 기여금을 낼 수 없는 노동자의 규모를 증가시킨다. 또한 이러한 문제에 대응해 국가가 소득보장정책을 확대하든, 산업구조와 노동시장을 변화시키든, 대부분의 대응은 법제화라는 정치체제가 규정하는 방식의 행위가 필요하다. 이렇게 보면 포스트코로나 시대의 복지체제의 재구성은 [그림 2-1]에서 보는 것처럼 정치·생산·복지체제를 총체적으로 접근하는 분배체제의 틀에서 접근하는 것은 선택이 아니라 필수적이다.¹⁾

1) 여기서 강조하는 것은 분배체제를 구성하는 핵심 체제들이 각자의 독립성을 갖고 있는 동시에 분배체제 내에서 서로 밀접한 영향을 주고받고 있다는 것을 강조한 것이다. 또한 한국처럼 세계 자본주의에 밀접히 결합되어 있는 국가는 세계 자본주의의 변화가 분배체제에 어떤 영향을 주고받는지도 주목할 필요가 있다. 지난 수십 년간 하이퍼 글로벌라이제이션의 시대였다는 점을 고려하면(Rodrik, 2011[2007]), 분배체제를 국가 단위에서만 논하는 것에 분명한 한계가 있다(Jessop, 2015, p. 35).

[그림 2-1] 분배체계의 틀과 제도적 상호보완성



자료: 저자작성

분배체계를 이렇게 복지, 생산, 정치체제라는 하위체제로 구성된 체계라고 정의하고, 생산체제(production regime)부터 이야기를 시작해 보자. 생산체제는 비교사회정책에서 빈번히 사용되는 개념이지만, 정확하게 정의하는 경우는 드물다. 대신 생산체제가 어떤 제도와 정책을 포괄하는지에 대해서 언급할 뿐이다(신동면, 2009; 정무권, 2009; Hall & Soskice, 2001). 이처럼 생산체제에 관해 명확하게 합의는 없다. 다만, 전체적 맥락을 고려했을 때 생산체제는 ‘생산이 이루어지는 사회적 방식(Social system of production)’이라고 개념화할 수 있다. 조금 더 풀어서 이야기하면 생산체제는 국민국가 단위에서 생산과 직·간접적으로 연관된 제도들의 상호관계에 따라 특정한 방식으로 생산을 조정하는 네트워크라고 할 수 있다.

생산을 이렇게 이해하는 방식은 생산을 사회관계라는 틀로 분석했던 마르크스(Marx, 2008[1867])의 분석 틀을 계승한 것이다. 생산체제의 핵심 개념인 조정도 마르크스주의를 계승한 프랑스 조절학파에 뿌리를 두고 있다. 프랑스 조절이론은 제2차 대전 이후 황금기를 구가했던 포드

주의 체제가 1970년대 들어서면서 위기에 빠지자 그 원인과 대안을 모색하는 과정에서 이론화되었다(Westra, 2015, p. 11; Boyer, 2013[2004]).²⁾ 조절이론에 따르면 자본주의에서 경기변동과 위기는 필연적이기 때문에 생산을 특정한 방식으로 조절(정)해야 자본주의 체제의 안정성을 모색할 수 있다는 것이다(Boyer, 2013[2004]). 자본주의 다양성 논의는 조정 방식의 상이성을 중심으로 생산체제를 유형화했다는 점에서 조절이론의 영향을 크게 받았다고 할 수 있다.³⁾ 실제로 홀과 소스키스(Hall & Soskice, 2001, p. 3)는 자본주의 다양성 논의가 프랑스 조절학파의 영향을 받았다는 점을 분명히 했다.⁴⁾

하지만 조절이론과 자본주의 다양성 논의 간에는 중요한 차이가 있다. 조절이론이 “국가-경제 관계에 결정적인 중요성을 부여”하는 것에 반해, 자본주의 다양성은 국가의 역할을 거의 고려하지 않는다(Boyer, 2017[2015], pp. 54-55; Hall & Soskice, 2001). 자본주의 다양성 논의가 비판받는 지점이다(Hancké, Rhodes, & Thatcher, 2007). 자본주의 다양성 논의가 기업을 핵심적 행위자로 간주하는 것도 조절이론과 상이하다. 자본주의의 유형화라는 거시분석을 하면서 미시적 행위주체로 기업을 분석에 중심에 놓았다. 이유는 자본주의 다양성 논의가 생산을 기업의 관계적 특성으로 접근하기 때문이다. 기업이 다른 주체들(피고용자, 은행, 다른 기

2) 정확하게 말하면 조절이론의 핵심 개념은 축적체제이다.

3) 자본주의 다양성 논의라고 부르지만 실제로는 조정시장경제와 자유시장경제로 자본주의 유형을 이분화 한 것이다. 자본주의 체제가 이렇게 두 개로 나누어질 수 있는지에 대해서는 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)이 복지체제를 3개의 유형으로 구분한 것만큼 많은 비판이 있다.

4) 자본주의 다양성 논의는 1980년대 이후 서구 자본주의의 생산체제의 분기를 설명한 소스키스(Soskice, 1999)의 인식을 자본주의 유형론으로 확대한 것이다. 행위주체를 수평적으로 열거하고 있는 생산체제와 논의달리 자본주의 다양성 논의에서는 기업이 보다 분명히 생산체제의 핵심에 위치한다. 그 외에는 생산체제와 자본주의 다양성 논의의 차이는 생산체제 논의에서는 사용된 생산체제의 분기가 자본주의 다양성을 이라는 개념으로 확대되고, 조정시장경제와 대비되는 개념으로 비조정시장 대신 자유시장경제라는 개념을 사용하는 것이다.

업)과 생산을 조정하는 방식이 생산체제의 유형을 가르는 기준인 것이다(Hall & Soskice, 2001, p. 6). 구체적으로 생산체제의 성격은 기업을 중심으로 산업관계, 직업훈련과 교육, 노동시장, 거버넌스(자본조달 방식, 기업지배구조), 기업 간 관계, 피고용주(노동자)와의 관계 등 생산과 관련된 주요 제도들 간에 “제도적 상호보완성”에 따라 결정된다. 예를 들어, 기업 특수적 숙련이 중요한 생산체제는 숙련된 노동자가 실직 시에 숙련 수준이 낮은 일자리에 일하면서 숙련 수준이 낮아지는 것을 막기 위해 상대적으로 높은 실업급여를 제도화하는 식이다(Estevez-Abe, Iversen, & Soskice, 2001, pp. 152, 174, 176).

더불어 생산체제 논의는 생산체제의 한 영역에서의 변화가 있다면, 다른 영역에서도 이에 상응하는 변화가 있어야 제도적 상호보완성이 유지될 수 있다고 가정한다(Hall & Soskice, 2001, p. 18). 예를 들어, 생산체제를 구성하는 숙련제도가 변화하면, 실업급여제도 또한 변화해 한 생산체제 내에서 두 제도 간의 상보성을 지속시키는 것이다(Schröder, 2013).

복지체제에 관해서는 이미 많은 문헌에서 이야기되었기 때문에 여기서는 구체적으로 정리하지 않고, 복지(재분배)의 사회적 방식 정도로 정의했다. 풀어서 이야기하면 복지체제는 시민의 복지를 결정하는 국가, 시장, 가족의 역할이 제도화된 형태라고 정의할 수도 있다(Esping-Andersen, 1990). 복지체제의 주요 구성 제도인 소득보장정책과 사회서비스 정책에 대한 개략적인 설명도 필요해 보인다. 소득보장정책은 크게 보면 소득상실에 대응해 소득수준을 유지하는 정책(주로 사회보험의 역할), 특정 소득수준 이하의 개인·가구에게 최저생활을 보장해주는 정책(주로 공공부조), 인구 사회적 특성에 따라 지급되는 정책(주로 사회수당) 세 가지로 구분 할 수 있다. 사회서비스 정책은 보건의료, 돌봄 등 개인과 가구가 필요한 필수적인 서비스를 제공하는 정책인 동시에, 양질의 사회서비스가 공적으로

제공된다면, (일반적으로) 가구의 필수적인 지출 규모를 줄인다는 점에서 소득보장정책을 보완하는 “보이지 않는” 소득보장정책이라고도 할 수 있다.

정치체제는 생산체제와 복지체제가 제도적으로 상호보완적인 관계에 있도록 조정한다는 점에서 분배체계를 구성하는 핵심 체제이다. 제도적 상보성의 현실화는 대부분의 경우 제도화(법제화), 즉 정치적 과정이다(Casper, 2001; Teubner, 2001). 정치체제와 관련해서는 세 가지 핵심 제도를 검토할 필요가 있다. 먼저 사회적 균열구조이다. 립셋과 로칸(Lipset & Rokkan, 1967, p. 14)은 서구가 민주화·산업화를 이루는 과정에서 나타나는 4가지 균열을 두 개의 축으로 설명한다. 하나는 국민국가의 형성과정(the National Revolution)에서 지배적인 문화 대 하위문화(민족적, 언어적, 종교적 측면) 간의 균열과 국가 대 교회 간의 균열이 있고, 다른 하나는 산업혁명의 과정에서 형성되는 지주 대 산업자본가 간의 균열과 고용주 대 피고용주 간의 균열이다. 이러한 정치적 균열은 국민국가의 형성 과정에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 예를 들어, 벨기에와 캐나다의 국민국가 형성과정에서는 언어가 정치의 핵심 균열이었다. 하지만 1, 2차 대전을 거치고 산업화와 민주화가 진척되면서 대부분의 서구 국가에서는 립셋과 로칸이 네 번째로 언급한 계급 간 균열(노동 대 자본)이 핵심 균열로 등장하게 된다(Sassoon, 2014[2014]).

이렇게 보면 복지국가는 서구에서 자원배분을 둘러싼 계급 간 갈등이 국민국가의 핵심 균열로 등장하면서 만들어진 분배체제라고 할 수 있다. 사회적 균열을 이런 방식으로 이해하면, 팬데믹 이후 한국 복지체제는 자원배분을 둘러싼 계급 간의 갈등을 중심으로 사회적 균열이 형성되는지 여부에 따라 상이한 모습을 띄게 될 것이다. 다음으로 선거제도는 복지체제는 물론이고 노동자의 숙련형성과 같은 생산체제와도 밀접하게 관련되어 있다(최태욱, 2022). 실제로 비례대표제는 고용보호에 우호적인 반면 다

수대표제는 주주보호에 우호적인 것으로 알려져 있다(Callaghan & Ido, 2012, p. 5; Ido, 2012). 또한 다수대표제는 자유시장경제, 자유주의 복지체제와 밀접한 관련을 갖고 있는 반면, 비례대표제는 조정시장경제, 조합주의·사민주의 복지체제와 밀접한 관련성을 갖고 있는 것으로 알려져 있다.

마지막으로 복지체제의 관점에서 체제 간의 관계를 설정하는 것이 필요하다. 이 글은 복지제도를 독립적인 체제의 구성 요소로 설정하지 않고 생산체제를 구성하는 하위 제도로 간주하는 것(Hall & Soskice, 2001, p. 2)에 동의하지 않으며, 생산체제 또는 정치체제가 복지체제를 일방적으로 결정한다는 주장에도 동의하지 않는다. 이 글은 복지체제를 생산체제와 함께 분배체제를 구성하는 동등한 체제로 정의했다. 생산체제가 복지체제에 영향을 주듯, 복지체제의 변화 또한 다른 체제의 변화를 추동할 수 있다. 구체적으로 체제 간의 상호보완성은 최소한 세 가지 경로를 통해 나타날 수 있다(Avlijaš, Hassel, & Palier, 2021, p. 374).⁵⁾ 첫째, 복지체제가 특정한 생산체제의 성장을 추동하는 경우이고, 둘째, 복지체제가 성장의 걸림돌이 되는 경우로 이때 복지체제는 성장과 긍정적 관계를 갖기 위해 개혁, 축소, 전환을 요구받는다. 마지막으로 특정한 생산체제에서 일어나는 성장이 불평등을 확대할 경우, 복지체제가 성장의 부정적 결과를 완화하는 도구로 사용될 수 있다. 물론 두 체제 간의 관계가 특정한 형태로만 나타나는 것은 아니다. 두 가지 이상의 관계가 동시에 나타날 수도 있다. 예를 들어, 복지체제는 생산체제가 만들어낸 불평등을 완화하는 역할과 함께 불평등을 완화시켜 성장을 지속시키는 역할도 할 수도 있다(Ostry, Loungani, & Berg, 2019). 체제 간의 관계가 어떻게 구성되는지는 결국 국민국가가 만들어온 분배체제의 맥락에 달려있다고 할 수 있다.

5) 원문은 성장(체제)과 복지체제를 대비시켰다. 그러나 해당 저술의 전체적인 맥락에서 성장체제는 생산체제로 이해해도 무리가 없다. 성장체제의 경제의 거버넌스 양식이라고 정의된다(Hassel & Palier, 2021, p. 17).

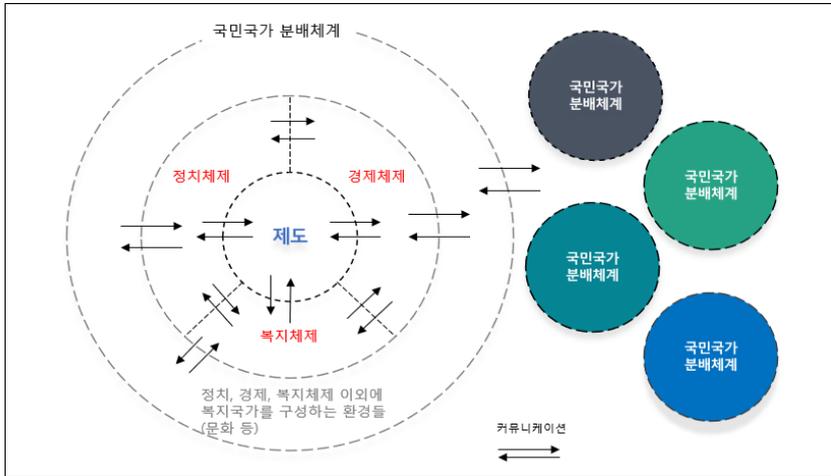
2. 체제(제도) 간 상호보완성

상호보완성(complementarities)이라는 개념이 언제부터 비교제도분석에 사용되었는지를 정확히 확인하는 것은 어렵다. 다만 분명한 것은 아오키 마사히코(Aoki Masahiko)가 1980년대 후반 이 개념을 일본 경제체제와 서구 경제체제를 비교하면서 사용하기 시작했던 것으로 보인다(Aoki, 1988; 박찬역, 2001 재인용, Aoki, 2010; Aoki, Kim, & Okuno-Fujiwara, eds., 1996). 아오키는 일본 경제시스템을 구성하는 제도들 간의 관계와 특징을 이해하기 위해 ‘상호보완성’이라는 개념을 사용했다. 자본주의 체제는 다양한 형태로 존재할 수 있고, 각각의 경제체제는 그 체제를 구성하는 다양한 제도가 상호보완적으로 존재할 때 긍정적인 결과를 낼 수 있다는 것이다. 구체적으로 아오키는 어떤 두 영역이 다중 평형일 때, 각 영역에서 한 쌍인 특정 쌍이 서로 적합하고 상호 강화되는 것으로 보일 경우, 제도적 상호보완성이 존재한다고 이야기했다. 그리고 이러한 제도적 상호보완성의 이론적 근거로 게임이론을 적시했다(Aoki, 2010, pp. 74-75). 이처럼 상호보완성은 경제제도의 비교분석을 위해 고안된 개념이다.

자본주의 다양성 논의는 이러한 아오키의 경제체계 내의 ‘제도 간 상호보완성’ 개념을 수용해 서구 자본주의의 다양한 형태를 분석하는데 사용한 것이다. 핵심은 “국민국가의 경제의 한 영역에서 특정한 조정이 제도화된 국가는 다른 영역에서도 상호보완적인 제도를 발전시키는 경향이 있다”는 것이다(Hall & Soskice, 2001, p. 18). 즉, 아오키의 문제의식과 자본주의 다양성 논의로 대표되는 기존의 비교제도분석에서 ‘상호보완성’은 주로 경제영역 내에서 제도들 간의 상보성이라는 개념으로 발전했다. 이러한 이유로 복지제도는 독립적인 복지체제의 구성물이 아니라

생산체제의 구성물로 간주되었던 것이다. 바로 이 지점이 여기서 논하고자 하는 상호성과 다른 점이다. 여기서의 상보성을 (경우에 따라서는 제도 간의 관계를 지칭하는 용어로 사용할 수도 있지만) 제도 간의 관계를 넘어 국민국가를 구성하는 체제 간의 관계를 설명하는 용어로 확장했다. 생산체제를 구성하는 제도를 복지체제를 구성하는 제도들과 분리해, 복지체제를 국민국가의 분배체제를 구성하는 독자적인 체제로 정립해 둘 간의 관계를 상호보완성의 관점에서 살펴본 것이다. 아오키의 논의와 자본주의 다양성 논의는 물론이고 대부분의 비교제도분석 논의에서 모호했던 지점이다.

[그림 2-2] 분배체제와 체제의 상호보완성



자료: 저자작성

둘째, ‘상호보완성’이라는 개념을 개별 제도 간의 관계가 아니라 체제 간의 관점에서 해석할 경우, 주의해야 할 점은 상보성을 자본주의 다양성 논의처럼 배타적인 제도들 간의 관계로 접근하지 말아야 한다는 것이

다.6) 왜냐하면 [그림 2-2]에서 보는 것처럼 하나의 체제는 다른 체제와 배타적으로 존재할 수 없기 때문이다. 생산과 분배는 생산체제와 복지체제, 각각의 영역에서 이루어지는 배타적 행위가 아니다. [그림 2-2]에서 제도를 특정한 체제에 귀속시키지 않고, 여러 체제가 공유하는 중앙에 둔 이유이다. 예를 들어, 양질의 사회서비스는 숙련노동력을 형성하는 핵심 제도라는 점에서 생산체제를 구성하는 핵심 제도이자, 시민이 필요한 사회서비스를 제공한다는 점에서 복지체제를 구성하는 제도이기도 하다. 또한 사회서비스는 새로운 권력자원(사회서비스 노동자, 공공부분의 노동자 등)을 형성한다는 점에서 정치체제와도 밀접하게 관련되어 있다 (Thelen, 2014).

소득(부)의 분배도 마찬가지이다. 분배는 사회보험, 사회수당, 공공부조와 같은 소득보장정책을 통해서만 이루어지는 것이 아니라 단체협상(중앙집권적 대 분권적 단체협상)과 같이 생산체제를 구성하는 제도를 통해서도 이루어진다. 또한 북유럽 실업보험의 일반적 형태인 켄트제도는 실업급여를 제공한다는 점에서 복지체제에 속하는 분배제도이지만, 그 기원이 북유럽의 고유한 산업관계에 기반해 형성되었다는 점에서 생산체제를 구성하는 제도이자, 노동자의 권력자원을 구성하는 핵심적인 제도라는 점에서 정치체제를 구성하는 제도이기도 하다. 그래서 [그림 2-2]에서 보는 것처럼 체제를 구분하는 경계를 선()이 아니라 점선(---)으로 표현한 이유이다. 분배체계 내에서 각각의 체제는 항상적으로 다른 체제와 소통(communication)을 통해 상호보완적 관계를 재구성한다. 즉, 각각의 체제는 닫혀 있는 체제가 아니라 다른 체제에 열려 있는 체제라는 의미를 담고 있다.

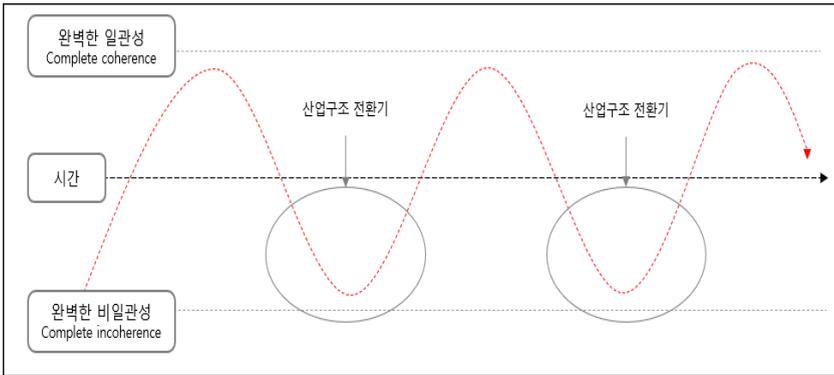
6) 자본주의 다양성 논의를 비롯해 제도 간의 상보성 논의는 주로 각각의 제도의 배타적 영역을 설정하고, 이에 기초해 제도 간의 상호보완성에 대해 논의했다.

셋째, 체제(제도) 간의 상보성이 항상 완벽하지 않다는 것도 분명히 할 필요가 있다. 현실 세계에서 체제(제도) 간 상보성은 앞서 제시한 [그림 2-1]의 우측 그림에서 보는 것처럼 ‘완벽한 일관성’과 ‘완벽한 비일관성’이라는 두 이념형의 연속선상에 위치한다. 상보성이 고정된 것처럼 이해한 자본주의 다양성의 초기 논의를 벗어나면, 상호보완성은 ‘있고 없고’의 문제가 아니라 제도들 또는 체제들이 서로 ‘얼마나’ 상호보완적인가와 같은 수준의 문제가 된다. 상보성은 반드시 제도와 제도, 체제와 체제가 일대일로 대응하는 것도 아니다. 두 개 이상의 제도, 체제가 복합적으로 상보성을 구성할 수도 있다. 생산체제와 복지체제는 이런 방식으로 때로는 느슨하게, 때로는 밀접하게 상호보완적으로 연계되어 있는 것이다.

마지막으로 [그림 2-3]과 같이 상호보완성을 역사적 관점에서 이해할 필요가 있다. 상보성은 역사적으로 보면 완벽한 일관성과 완벽한 비일관성 사이를 파동처럼 움직이기 때문이다. 제2차 세계대전이 끝나고 서유럽이 복지국가의 황금기에 접어들었을 때, 노동시장에서 발생하는 소득 상실에 대응해 제도화되었던 사회보험은 제조업 중심의 생산체제의 확산과 밀접한 관련을 가지면서 확대되었다. 상대적으로 높은 수준의 사회보험 급여는 제조업이 필요한 숙련 노동을 유지하는 필수적인 제도가 되었다. 하지만 산업구조가 제조업에서 서비스업으로 전환되고, 디지털기술 변화가 가속화되자, 제조업이라는 고용형태에 기초한 사회보험은 사회적 위험에 대응하는 보편적 제도로서 지위를 위협받고 있다. 산업구조의 전환으로 제조업으로 대표되는 생산과 사회보험으로 대표되는 복지의 상호보완성이 약화된 것이다. 하지만 쉴런(Thelen, 2014)이 정확하게 지적한 것과 같이 과거의 상호보완성은 새로운 형태의 상보성으로 대체될 수 있다. 덴마크에서는 노조가 신자유주의화를 주도함으로써 노동시장의 유연화가 가져올 산업과 고용지위에 따른 노동자의 임금격차를 최소화하고

교육훈련과 육아휴직 등과 같은 서비스 노동자들의 새로운 요구를 제도화하는데 성공했다(Thelen, 2014, p. 59). 이렇게 산업구조의 전환이 안정화되면, 생산체제와 복지체제의 상보성은 다시 높아진다. 즉, 산업구조가 새로운 산업구조(디지털 산업 등)로 이행하면 이전의 상보성은 약화되고 제도와 체제는 새로운 상보성을 찾아 재구성된다.

[그림 2-3] 제도적 상보성의 역사적 성격



자료: 저자작성

생산체제와 복지체제의 상호보완성을 논의한 기존 연구의 한계는 바로 이러한 상보성의 역동성과 다양성을 담지 못했다는 것이다. 대부분의 선행 연구는 정태적 관점에서 생산체제가 복지제도를 결정한다는 전제에 근거해 생산체제와 복지제도 간의 관계를 논했다(신동면, 2009; 정무권, 2009; Avlijaš, Hassel, & Palier, eds., 2021; Ido, 2012; Hall & Soskice, 2001). 반면에 분배체제의 틀은 복지제도를 생산체제에 종속된 제도가 아닌 복지체제를 구성하는 요소로 재구성하고, 복지체제에 대한 생산체제와 정치체제의 일방적 우위에 동의하지 않는다. 대신, 나는 분배체제의 틀에서 생산체제, 정치체제, 복지체제는 서로 소통하고 영향을 주며, 그

관계는 시간의 흐름에 따라(산업구조의 변화에 따라) 변화할 수 있다고 주장한다.

제2절 복지-고용-경제의 관계

1. 복지, 고용, 경제, 선순환의 개념

이 연구에서 선순환의 주요 요소인 복지, 경제, 고용의 개념을 이 연구의 목적에 맞게 필요한 개념으로 정의하고자 한다. 이 연구는 복지, 고용, 경제 각 요소들 간에 영향을 주고받는 방식과 상호간 관계 맺는 기제가 바람직하게 작동할 수 있도록 하는 배경을 탐색함으로써 사회 및 경제정책 등 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다.

관련 연구에서 가장 많은 이론적, 실증적 연구의 대상이 되었던 연구질문은 복지체제 및 제도가 경제에 어떤 영향을 미치는가, 어떤 복지체제 및 제도가 성장에 긍정적인 영향을 미치는가 하는 것이다. 이로부터 경제에 부정적인 영향을 미치지 않는 복지제도의 방향을 도출하는 것이 요구되었다. 그리고 이보다 훨씬 적은 수의 연구이지만 복지가 고용에 미치는 영향에 대해서도 유사한 질문을 던져왔다. 그 이유는 복지여왕(Welfare queen)과 같이 복지제도가 일을 하려고 하지 않고 납세자들의 돈으로 쉽게 살기 위해 복지시스템을 이용하는 자를 양산한다는 인식이 조세부담에 대한 반감과 더불어 확산되었기 때문이다. 이는 복지제도가 고용의 감소를 통해 성장에 걸림돌이 된다는 우려를 낳았다. 다수의 선행연구가 실제로는 어떠한가를 실증하고자 했다.

이 연구도 선행연구의 질문과 크게 다르지 않은 연구질문에 답해야 하는 과제를 안고 있다. 따라서 복지는 고용 및 경제에 영향을 미치는 광범위한 사회정책을 말한다. 이것은 주로 사회정책의 범주에 포함되는 영역에 대한 정부지출의 크기, 그리고 각 유형별·특성별 정부지출의 상대적 크기를 통해 정책의 크기와 내용으로 드러난다. 사회정책이 경제와 고용에 미치는 영향(방향)과 경제에 긍정적인 영향을 미치는 사회정책은 무엇인가에서 논의되는 다양한 정책이 복지의 개념에 포함되며, 주로 OECD의 사회지출(Social Expenditure)에 포함되는 정책이다.

경제는 소득을 말한다. 앞서 논의한 바와 같이 다수의 연구에서 복지정책이 구성원의 삶을 개선시키는지, 어떤 정책이 더 나은지 질문한다. 위키백과에 따르면 복지(福祉, welfare)는 ‘좋은 건강, 윤택한 생활, 인락한 환경들이 어우러져 행복을 누릴 수 있는 상태’를 말하고(국립국어원의 표준국어대사전; 위키백과, 2023 재인용), ‘사회복지학에서는 높은 삶의 질이 보장되는 것’을 뜻한다(김성이, 2002; 위키백과, 2023 재인용). 복지라는 개념 자체가 높은 삶의 질, 행복을 누리는 상태를 말하지만 현실에서 복지정책이 이를 실현하는가는 끊임없이 점검되어야 하는 문제이다. 여기서 삶의 질을 구성하는 다양한 환경이 있지만 우리는 어느 정도의 물질적 수준이 요구된다는 데 동의한다. 최근에서 물질적 수준만이 행복을 가져오지 못한다는 문제의식을 갖고 논의를 확장하고 있지만, 그 출발점에는 어느 정도의 물질적 토대, 또는 소득이라는 기반이 있다는 것을 부인하지 않는다. 따라서 복지가 경제에 미치는 영향을 평가하거나 이 관계를 탐구하는 데 있어서 경제를 한 국가 또는 개인의 소득이라는 한정적인 개념으로 사용하고자 한다.

고용은 고용의 양과 질을 모두 사용한다. 이는 복지정책이 경제에 미치는 부정적인 영향의 핵심적인 경로가 근로유인과 노동공급의 감소, 이로

인한 고용감소이기 때문이다. 국가의 경제와 소득을 결정하는 것은 고용의 양만이 아니고, 자본의 양과 생산성과 같은 요소가 결합되어야 하지만 복지가 경제에 영향을 미치는 경로에는 고용의 양이 핵심적인 역할을 하고 있기 때문이다. 고용률, 노동시간 등이 고용의 양을 대변하는 변수로 사용된다. 특히, 여성, 청년, 소수인종 등 상대적으로 취약한 계층의 고용률이 중요한데 사회정책이 고용가능성(employability)을 높이는 조기교육, 교육투자에 대한 신용제약을 완화하고 취약계층의 접근성을 높여 인적자본 수준을 높이는 것이 사회정책이 소득을 증가시키는 중요한 메커니즘이기 때문이다.

고용의 다른 중요한 축이 고용의 질이다. 사회투자전략에 대한 주장은 전략이 고용, 특히 양질의 일자리를 만드는 역량에 달려있다(Nelson & Stephens, 2012). 일자리는 보수와 일의 질이라는 면에서 매력적이어야 한다. 이 전략은 임금불평등을 증가시키고 호텔, 레스토랑, 개인서비스 영역에서 수많은 저임금 민간서비스 일자리를 만들어내어 고용을 증가시킨 미국 경로인 신자유주의 전략과는 다른 길을 가겠다는 야망을 품고 있다(Esping-Andersen, 1999; Nelson & Stephens, 2012 재인용). 국제기구의 다양한 일자리 질 지표, ICT 기반 일자리와 같은 질 좋은 일자리 수준을 그 척도로 삼기도 한다.

사회정책과 경제에 대한 선행연구에서 고용, 특히 고용의 질을 포괄하는 연구는 드물다. 그리고 고용의 질만을 포함하는 것이 이 연구의 문제의식을 충분히 포괄하지 못한다. 따라서 고용의 양과 질을 동시에 포함하는 적절한 개념을 탐색하고자 한다. 이는 국가데이터라는 제한적인 상황에서 전일제 환산에 대응하는 방식을 사용하여 '전일제 고용률'이라는 지표를 사용하고자 한다.

이러한 요소가 상호 정(+)적인 관계를 갖는 것을 선순환이라고 할 수 있는데, 복지가 여성과 비활성화된 인력의 취업을 증가시켜 고용률을 높이고, 인적자본에 대한 투자를 통해 생산성 높은 일자리로의 취업을 증가시켜 소득 증가를 도울 수 있다. 또한 인적자본 개발은 생산성 증가를 통해 경제성장에 기여하며, 취업 증가와 경제성장은 조세 수입 증가로 이어져 사회지출 증가를 감당(양재진, 남윤민, 이현, 윤성원, 2021)하고 사회정책을 강화하는 기반으로 작동할 수 있다.

2. 복지-경제

이 연구는 사회정책이 경제에 순기능을 하는 사회투자 이론을 경제성장을 설명하는 경제학의 고전이론인 성장회계모형(growth account)에 적용해 설명하고자 한다. 내생적 성장이론(endogenous growth theory)에 따르면 인적자본이 생산성과 경제성장을 증가시키는데 높은 인적자본 수준은 더 빠른 속도의 기술진보를 낳기 때문이다(Lucas, 1988; Romer, 1990). 따라서 교육, 지식, 기술에 대한 투자는 장기적인 경제성장에 도움을 준다. 사회투자 정책(social investment policy)은 인적자본의 수준을 높여 생산성 증가에 기여하기 때문에 경제성장에 도움을 준다.

한 국가의 소득은 기술수준과 자본 및 노동의 투입에 의해 결정된다($Y = AF(L, K)$). 즉, 소득(Y)은 자본과 노동이라는 생산요소의 투입량(K, L)과 총요소생산성(A)에 의해 결정된다. 이를 한계식으로 다시 쓰면

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta A}{A} + (1 - \alpha) \frac{\Delta K}{K} + \alpha \frac{\Delta L}{L}$$

소득의 증가는 총요소생산성의 변화 즉, 기술진보 또는 효율성을 반영하는 A 의 단위당 변화(한계적 요소생산성, Marginal Factor Productivity, MFP)와 자본과 노동투입량의 변화($\Delta K, \Delta L$)로 설명할 수 있다. α 는 노동에 대한 생산탄력성이다(Sakamoto, 2020).

즉, 국가의 소득을 증대시키는 경로는 기술진보를 통해 같은 요소투입량에 대해서도 더 높은 수익을 창출하는 경로가 있고, 자본과 노동투입량을 증가시키는 경로가 있다. 사회투자정책은 인적자본 투자를 통해 기술진보의 속도를 높이거나, 새로운 기술에 대한 노동력의 적응력을 높이는 방식으로 경제성장에 기여한다. 하지만 다른 한편 자본과 노동투입(고용)을 증가시키는 다른 경로에도 영향을 미침으로써 간접적으로도 경제성장에 기여할 수 있다(Sakamoto, 2020).

사회정책이 경제에 미치는 영향의 메커니즘을 설명하는 다양한 이론은 다음과 같다.

첫째, 교육, 직업훈련과 같은 사회정책은 인적자본 향상에 직접적으로 영향을 미침으로써 기술 향상에 직·간접적인 영향을 미친다(Sakamoto, 2020; 양재진 외, 2021). 영유아 조기돌봄 및 교육 지원(Early Childhood Education and Care, ECEC) 정책은 아동의 비인지적 기술을 향상시키고 동기를 제고하고 청소년 및 성인기에 그들의 학습과 숙련형성을 돕는다(Cunha et al, 2006; Sakamoto, 2020 재인용). 따라서 미래의 고용가능성을 높이고, 소득 전망, 생산성 제고에 도움을 준다. 그리고 높은 교육 수준과 소득은 자녀에 대한 투자 증대로 이어져 선순환된다.

둘째, 접근성 제고 및 비용 감소를 통한 투자 제고 효과이다. 이는 사회정책이 자본시장의 불완전성을 완화하기 때문이다. 이론적으로 완전한 자본시장에서 분배문제는 자원의 효율적 배분에 영향을 미치지 않는데, 개인의 주어진 부(endowments)에 제약이 있다 하더라도 예상되는 수익

뿐만큰의 대부분을 통해 수익의 극대화를 달성하기 때문이다. 하지만 현실에서 각종 자원에 대한 접근성은 제약을 받는다. 따라서 아동수당이나 보육 및 돌봄서비스와 같은 ECEC 정책과 공교육, 현금지원정책 등은 재화 및 서비스의 비용을 줄이거나 기술투자의 순혜택을 높여서 인적자본 투자를 촉진하는 기능을 한다. 현실에서 개인 및 가족의 부는 교육에 대한 투자를 결정하므로 부의 불균등한 분배는 가난하거나 취약한 계층의 투자역량을 제약하여 생산성을 감소시킨다. 저소득가구는 교육비용이 상대적으로 높기 때문에 교육과 기술형성에 저투자, 인적자본 감소와 생산성 저하를 낳는다. 따라서 각종 소득지원, 아동수당, 조세혜택(tax credits), 실업수당과 같은 정부의 재분배정책과 현금지원 정책은 저소득가구의 신용제약을 완화하여 인적자본에 투자하도록 돕는다(Sakamoto, 2020).

예를 들면 실업급여와 같은 소극적노동시장정책(Passive Labor Market Policy, PLMP)은 교육훈련 비용을 줄이고 실업자에게 생계에 대한 걱정 없이 교육훈련을 받을 수 있도록 시간과 금전적 수단을 지원함으로써 기술 투자를 촉진한다. 하지만 실업급여는 근로 유인을 감소시켜 기술투자와 생산성에 반하는 효과를 낳기도 한다. 또한 적극적노동시장정책(Active Labor Market Policy, ALMP)은 노동자를 비효율적인 분야에서 효율적인 분야로 재배치하고 노동시장과 자원배분의 효율성을 높이며, ALMP는 요소 생산성과 경제성장에 긍정적인 상관성을 보인다(Sakamoto, 2020). 그리고 사회적 아동돌봄이 없다면 여성이 노동시장에 참여하지 못하고 가구소득이 감소하여 기술투자를 위한 재정적 제약이 악화될 것이다. 아동수당은 저소득가구의 소득을 증가시키고 기술투자의 상대적 비용을 감소시켜 교육이나 훈련에 대한 투자를 촉진시킨다. 반면 가정내 돌봄에 대한 현금수당(서비스 제공 대신)은 여성의 노동시장 참여와 기술투자 유인을 감소시키는 반대 효과를 낳을 수 있다(Sakamoto, 2020).

셋째, 다양한 방식으로 인적자본에 대한 투자 유인을 제고하는 정책들이 있는데 육아휴직제도와 수당, 아동돌봄 정책이 그것이다. 출산휴가는 여성이 출산 후에도 경력을 지속할 수 있고 투자를 낭비하지 않도록 하기 때문에 잠재적으로 기술투자 동기를 증가시킨다(Bassanini & Venn, 2007; Sakamoto, 2020 재인용). 보편화된 무료 또는 낮은 비용의 아동돌봄은 여성이 일과 가정 사이의 균형을 이룰 수 있게 하고 기술투자 할 유인을 준다(Sakamoto, 2020).

정리하면 복지지출 확대는 성장 과정에서 발생하는 위험에 대한 안전망을 제공함으로써 기술발전과 생산성 향상을 유도하며(Atkinson, 1995), 양질의 보건, 교육과 같은 기본 서비스와 연금제도 같은 사회보장체계의 강화와 확대는 인적자본 강화 및 노동생산성 향상을 촉진함으로써 경제성장의 지속가능성에 기여한다(ILO, 2010, p. 93).

이를 실증분석한 Sakamoto(2020)의 분석결과에 따르면 가족정책, 교육, ALMP 지출은 GDP 성장과 정(+)의 관계를 보여서 해당 분야의 사회정책이 요소생산성 증가를 통해 경제성장에 기여한다. 즉, 사회정책은 기술진보나 효율성 이득을 촉진하고 이를 통해 경제성장을 촉진한다. Sakamoto(2020)는 또한 사회정책이 한계적 요소생산성과 물리적 자본 투자의 양, 노동시간으로 측정된 노동투입량에 미치는 영향도 분석했는데 교육지출이 노동투입, 고용률, 자본스톡과 강한 상관성을 가졌음을 보였다. 가족정책에 대한 10%의 지출 증가는 MFP를 0.067%p 증가시켰고, ALMP 지출 10% 증가는 MFP를 0.044%p 증가시켰다. 이는 총 요소생산성의 각각 10.3%, 6.8%에 해당하는 값이다.

양재진 외(2021)는 OECD 24개국 1990년부터 2016년까지 패널데이터를 이용해 패널교정표준오차(Panel-Corrected Standard Error, PCSE) 통계모델로 공공사회지출과 경제사회적 성과와의 관계를 실증분석했다.

분석결과에 따르면 복지지출 총량보다는 사회서비스, ALMP 등 사회 투자적 지출의 비중이 고용이나 경제성장률에 양의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 특히 사회서비스와 ALMP 두 부문은 경제적 성과와 뚜렷한 양의 관계를 보였다. 사회지출의 구성과 성격을 독립변수(총 공공복지지출, 사회서비스(의료제외)/ALMP/근로가정지원(현금)의 % of GDP), 사회적·경제적 성과를 종속변수(실업률, 고용률, 경제성장률, 재정건전성, 소득불평등도, 출산율 등)로 분석한 결과, 복지지출은 대부분의 사회지출 유형에서 소득불평등을 완화시켜주고 출산율 제고에 긍정적인 효과를 보였다. 의료서비스의 경우, 건강한 인적자원의 유지 생산이라는 경제에 긍정적 측면을 가진다. 그러나 고령자에 대한 소비적 지출 증가가 인구고령화에 의해 그 비중이 커지면 복지국가의 재정문제를 낳기 때문에 고가의 의료서비스 비용을 (장기) 요양으로 전환시켜 비용을 절감시켜야 할 필요성 대두된다고 주장하였다.

3. 복지-고용

사회정책은 지식과 기술향상을 도와 고용가능성(employability)을 증가시키고 노동활용도를 제고한다(Sakamoto, 2020). Nelson & Stephens(2012)에 따르면 ECEC는 자녀의 인지적, 사교적 능력을 향상시킬 뿐 아니라 엄마의 직장복귀를 가능하게 하고 기술축소를 방지함으로써 엄마의 기술에 투자하는 효과를 낳는다. ALMP는 훈련이나 일자리 제공을 통해 한계 노동자의 고용 가능성을 높인다. 단기 실업급여 소득대체율은 실업자가 자신의 기술에 적합한 일자리를 찾을 수 있도록 함으로써, 상병수당도 노동시장 복귀를 도움으로써 인적자본의 가치를 보호한다. Bradley & Stephens(2007)는 단기 실업급여 소득대체율과 관대한 상병수당이 고용수준과 정(+)의 관계가 있음을 보였다.

이런 정책들이 인적자본을 보호하고 구직 가능성을 높인다. 강력한 사회투자정책을 가진 국가는 지식기반서비스에 상대적 우위가 있어야 한다. 이런 산업은 상대적으로 작업장 자율성 수준이 높고 고임금이기 때문에 이를 질 좋은 일자리라 부른다. 따라서 사회투자정책은 높은 고용률을 낳고 좋은 일자리 증가를 돕는다. 실업급여도 생계에 대한 걱정없이 구직과 훈련을 받을 수 있도록 하여 구직자와 고용주간 더 나은 매칭을 가능하게 하고 노동시장효율성을 높여서 생산적 역할을 할 수 있도록 하며 (Pontusson, 2005, Bradley & Stephens, 2007), 접근성 있는 자녀돌봄은 부모가 일하고 소득을 증가시킬 수 있도록 하고 자녀의 사회적 감정적 발전에 도움을 주는 투자 유인을 높일 수 있다(Sakamoto, 2020). 그리고 노인돌봄은 돌봄제공자의 노동시장 참여를 가능하게 한다.

하지만 사회정책이 노동시장 참여에 적어도 일시적으로라도 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 관대한 모성 육아휴직이 노동시장 참여유인을 감소시킬 수 있고, ALMP는 훈련 접근성을 높임으로써 근로시간을 감소시킬 수 있으며, 높은 실업수당이 근로유인을 감소시킬 수도 있다(Sakamoto, 2020).

Lindert(2021)는 사회지출이 근로연령인구가 일자리를 갖는 비율을 높이는 데 효과적인가 질문한다. 사회지출이 고용에 미치는 영향은 일반적으로 그 반대에 대한 우려가 높다. 사람들의 근로 기피 유인을 증가시키거나 미래의 고용주가 고용하지 않을 반대유인을 줄 수 있기 때문이다. 실제로는 어떻게 작동할까는 실증의 문제로 남겨져있다.

Lindert(2021)에서 사회지출과 고용률의 관계를 실증한 결과에 따르면 선진 주요국의 사회지출과 고용률은 약한 부(-)적인 관계를 갖지만, 개발국에서 큰 비중을 차지하는 비공식일자리를 포함해 더 많은 국가들을 포함하면 정(+)의 관계가 나타난다. 멕시코, 인도, 남아프리카, 터키 등에

서 일자리창출 프로그램에 적게 지출하면 일자리 부족은 더 커지는 결과를 보였다. 그리고 일자리가 적은 국가에서는 특히 일자리 균등률("job-equality" ratio)이 낮은 경향을 보였다. 일자리가 적은 국가에서 여성 일자리 기회에 대한 사회적 압박은 더 크기 때문에 여성의 공식일자리는 적다. 이는 15-24세, 55-64세에게도 마찬가지로, 주요 남성집단 외부의 고용기회가 낮은 국가를 식별하기 위해 25-64세 남성 고용률과 비교했을 때, 일자리 평등 비율("job-equality" ratio)이 61%(터키)~93%(아이슬란드)까지 다양하게 나타났다. 일자리가 적을 경우 청년, 여성과 같은 상대적 주변부 집단에게 일자리 주기를 거부하는 제도적 장벽이 있을 수도 있다.

Nelson & Stephens(2012)가 17개 OECD국가의 1972~1999년 통합(pooled) 시계열분석을 통해 사회투자 패러다임이 고용량(employment levels)에 어떤 영향을 미치는지, 질 좋은 고용수준(levels of quality employment)의 척도로 지식기반 서비스에서의 고용(employment in knowledge-intensive services)에 미치는 영향을 분석했다. 분석 결과 장기 실업대체율, ALMP, 주간돌봄지출, 상병수당, 교육지출, 교육수준이 주로 고용수준에 매우 강하게 연관되어 있고, 상병수당 외에는 지식기반 서비스 고용과의 정(+)의 상관성이 높았다.

돌봄의 사회화가 추가적으로 창출하는 일자리 효과도 크다. 보육, 요양 등 사회서비스의 확대는 여성이 가정 내에서 행하던 보살핌 노동을 사회화한다. 양재진 외(2021)에 따르면 사회서비스 확대는 여성의 경제활동을 지원하는 효과를 낳고, 고용률을 증가시켰다. 사회서비스 분야의 고용 확대로 고용없는 성장을 하는 제조업 분야의 잉여 인력을 흡수하여 실업률은 낮추고 고용률은 높이는 역할을 할 것으로 기대된다. ALMP는 정책 목표 자체가 실업자와 비활성화된 노동력의 노동시장(재)진입을 돕는 것

이기 때문에, 고용알선, 직업훈련 등을 통해 고용률을 높일 것으로 기대된다. 양재진 외(2021)의 분석 결과, 사회서비스와 ALMP는 고용률을 높이는 데 명확히 유의미한 효과를 보여줬다.

김현경, 서주연(2022)은 돌봄경제 투자의 선순환 효과를 추정하였는데 영·유아 보육(ECEC), 초등교육·초등돌봄, 장기요양서비스를 확대했을 때의 고용효과를 산업연관분석(또는 투입-산출 분석)으로 분석하였다. 그 결과 보육 및 초등교육과 돌봄, 장기요양서비스에서 필요(needs)에 기반한 이용자 수 확대, 인력비 개선을 통한 서비스 질과 일자리 질 개선, 임금 증가를 통한 일자리 질 개선을 위해 2040년 인구에 각각 25.7조, 20.2조를 투자하면 직·간접 고용효과와 유발 고용효과를 통해 각 분야에서 약 152만명, 161만명의 전일제 일자리를 창출하게 된다. 이는 2021년 전일제 환산 취업자 수의 5.74%, 6.09%에 이르는 큰 규모이다.

정부지출이 고용량에 미치는 영향에 대한 선행연구도 다수다. 홍민기(2022)는 2010년부터 2019년까지 산업연관표 패널자료에 대하여 패널 고용효과 도구변수 추정을 통해 정부지출의 고용효과를 분석하였다. 여기서 고용은 취업자 전체를 대상으로 하며 전업환산지수를 적용한 전일제 일자리다. 분석 결과, 정부지출의 고용효과는 연구개발 부문에서 가장 크고 사회서비스(사회복지, 사회보험, 의료보건) 분야와 산업시설 건설 분야에서 평균 이상이었다. 교통시설과 일반토목시설 건설 분야에 대한 정부지출은 민간 부문의 고용을 구축하여 전체적으로 고용을 감소시켰다. 동진우, 김영덕(2018)은 2000~2014년 16개 지역별 재정지출과 고용 간 관계를 시스템 GMM을 이용해 분석한 결과 지역보다 전국의 재정지출 증가가 고용구조에 유의미한 영향을 미치며 재정지출 증가는 상용직보다 임시·일용직 또는 자영업자의 비중을 높인다는 분석결과를 얻었다. 최지혜, 김일태(2015)는 1995~2013년 한국의 16개 지역 자료를 이용

해 지역 경제변수와 고용의 장기적 관계를 분석한 결과 지역내총생산과 지방재정지출 증가는 장기적으로 지역 고용을 증가시키는 반면 임금의 경우에는 장기적으로 고용을 감소시켰고, 이 효과는 서비스 분야에서 더 크게 나타났다. 김혜선, 황중률(2013)은 정부지출을 그 비중에 따라 건설형, 공공행정형, 교육보건형으로 구분하여 정부지출시나리오를 구성하여 분석한 결과, 기본승수모형, 소비승수모형, 투자승수모형 모두에서 교육보건형 지출시나리오의 취업유발효과가 가장 컸다. 정리해보면 대부분의 연구가 정부지출의 고용의 양적 확대에 초점을 맞추고 있으며, 정(+)'의 고용창출효과를 보고하였다. 하지만 정부지출 성격과 산업 부문에 따라 고용창출효과의 크기는 다르게 나타났다. 다수의 선행연구와 우리 연구과의 관련성을 염두에 두면 정부지출의 고용효과가 사회서비스(사회복지, 보건, 교육 등) 또는 교육보건형에서 가장 컸다는 결과가 주목할 만하다. 하지만 고용효과의 지속성에 대해서는 부정적인 결과가 다수 있고, 조세 정책과 같이 노동자들의 노동공급 인센티브에 영향을 주는 방식은 고용창출에 부정적 결과를 초래하기도 하였다.

하지만 이 선행연구들에서는 정부지출이 고용의 질에 미치는 영향에 대한 분석이 명시적으로 이루어지지 않았다. 일부 고용의 질과 연관된 분석 결과를 보면 이형석, 이준상(2022)에서는 정부지출이 30세 이상 중장년층의 고용을 증가시키지만 청년층 고용증가는 명확하지 않았고, 동진우, 김영덕(2018)에서는 재정지출이 상용직보다 임시일용직이나 자영업자를 증가시켰음을 보였으며, 홍민기(2022)는 정부지출이 상용직 일자리를 증가시키는 효과가 있음을 보였다. 정부지출의 고용효과를 연구함에 있어서 양적 효과 뿐 아니라 일자리의 질을 고려한 고용효과 분석이 이루어질 필요를 뒷받침한다.

4. 고용의 질·평등·균등성-경제

이 연구에서는 고용의 양적인 차원에 더해 고용의 질과 균등성이 이 선순환에서 어떤 의미를 지니는 검토하고 이를 통해 고용의 다양한 차원이 이 선순환 과정에서 더불어 고려되어야 함을 강조하고자 한다. 서로 다른 인구집단에게 균등한 고용은 노동시장에서 자원의 비효율적 배분을 초래하는 정보의 비대칭성을 보완한다. 그리고 고용의 질은 개별경제주체의 웰빙 또는 복지에 영향을 미치며, 이것이 거시경제에 미치는 영향을 고민해볼 수 있다. 또한 정부의 재정지출을 통한 일자리 창출과 이렇게 창출된 일자리가 가지는 정보의 비대칭성 문제를 정리함으로써 효율적인 노동시장 정책을 위한 정책적 시사점을 얻을 수 있다.

노동시장에서의 정보의 비대칭성에 대한 이론적 배경은 다음과 같다. Greenwald(1986)는 노동자(workers), 고용주(employers), 대체고용주(universe of alternative workers) 사이에 존재하는 정보의 비대칭성으로 인해 이직시장(secondhand market)에서 역선택(adverse selection) 문제가 발생함을 지적하였다. 정보의 비대칭성은 현재의 고용주가 대체고용주보다 자신의 노동자의 능력을 더 잘 알고 있는데서 발생한다. 현재의 고용주는 높은 능력의 노동자들이 직장을 관두는 것을 막는 노력을 하게 되고 이직자는 낮은 능력의 노동자라는 인식이 생겨날 수 있다. 이러한 역선택 문제로 인해 기업은 저임금 이직자 집단에서만 고용하려고 하고, 이직자는 낮은 능력을 가진 열등한 집단(inferior group)에 속해 있다는 인식을 얻게 되어 향후 노동시장에서 낮은 협상력을 갖게 된다. Kahn(2013)은 실제로 고용주들 사이에 정보 비대칭성이 존재하는지 실증하여 노동자의 능력을 예측하는 데 있어 현재 고용주보다 대체고용주의 예측 오차가 더 크다는 것을 보였다.

Baldwin(1991)의 이론은 고용주는 자신의 노동자의 생산성에 대해 정확하게 예측하지 못한다는 가정에서 출발한다. 불확실성은 고용주가 다수집단 노동자에 대한 정보가 더 많고 소수집단 노동자에 대한 정보가 더 적기 때문에 다수집단 노동자보다 소수집단 노동자의 생산성을 예측하는데 더 큰 어려움이 있다는 것이다. 이러한 비대칭성으로 인해 불확실성이 존재하고, 이는 고용주가 두 집단의 평균 생산성이 동일하다고 인식하더라도 불확실성이 더 크다고 생각하는 소수집단 노동자(예. 소수인종, 여성 등)에게 더 낮은 임금을 제안하고, 능력에 대한 불확실성이 존재하는 노동자보다는 능력에 대한 확실성이 높은 노동자를 고용하려 하기 때문에 임금과 채용과정에서 차별(또는 격차)을 만들어낼 수 있다. 즉, 평균 생산성이 동일한 서로 다른 두 집단으로 구성된 노동시장에서, 위험중립적인 기업은 생산성이 완전한 정보로 주어진 집단의 노동자보다 생산성이 불확실한 집단의 노동자에게 더 낮은 임금을 제시한다. 또는 고용주는 두 집단의 노동자들은 평균적으로 동일한 생산성을 가지고 있다고 하더라도 능력이 확실한 노동자로 능력이 불확실한 노동자를 대체하려 한다. 이러한 차별은 고용주의 의도적 차별이 아니라 이윤 극대화를 추구하는 고용주의 최적 선택의 결과이다. 이러한 고용주는 노동자의 생산성에 대한 노동자 집단별 차이를 인지하고 있으며, 이러한 불확실성을 소수집단노동자에게 전가하려는 고용주의 최적 선택의 결과이다. 이 모형에 따르면 ① 소수집단 노동자의 실제 생산성과 관련된 불확실성을 줄이거나 ② 채용 과정에서 실수를 하는 비용을 줄일 수 있는 요인은 노동시장에서의 차별을 줄일 수 있다. 고용주가 소수집단노동자 채용 경험이 많거나 지원자의 능력에 관해 업무 관련 능력을 얻을 수 있다면 (즉, 고용주가 소수집단노동자에 대한 정보를 더 얻어 불확실성을 줄일 수 있다면) 차별을 줄일 수 있다. 노동자의 생산성에 대한 정보의 불확실성, 정보 비대칭성은 미시적으로 소수집단의

노동자 개인에 대한 차별과 격차로 나타나고, 거시적으로 능력이 있지만 정보가 불확실한 노동자의 생산성을 활용하지 못함으로써 노동시장의 효율성이 제한된다. 이는 곧 생산성 저하를 통해 경제에 부정적인 영향을 미치게 되므로, 이를 완화하는 정책적 노력은 필요하다.

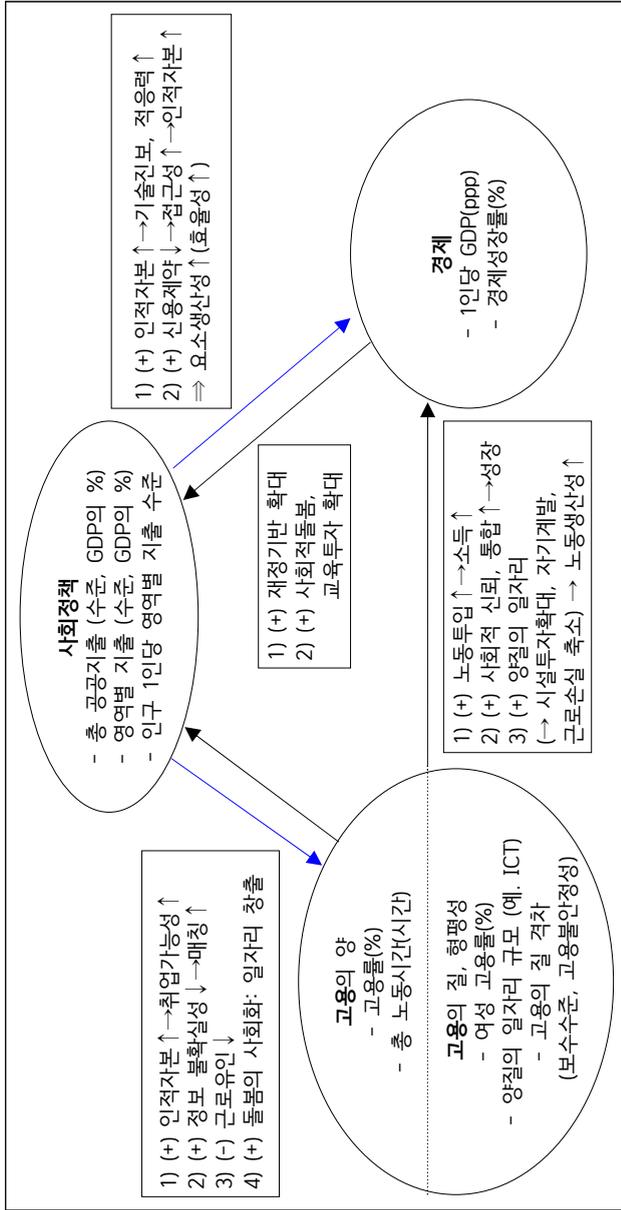
고용의 질 제고의 효과에 대한 국내 연구는 많지 않다. 이 가운데 조병수, 김민혜 (2015)에 따르면 고용의 질적 수준 제고는 다양한 파급경로를 통해 노동생산성을 향상시킨다. 근로시간 대비 임금수준이 향상되면 기업은 시설투자 확대를 통해 고용관련 비용을 보전하고자 하며, 이는 노동생산성을 제고하는 결과로 이어진다(Blanchard et al, 2013; 조병수, 김민혜, 2015 재인용). 또한 일자리 안정성 제고 및 여가시간 확보는 근로자의 적극적인 자기계발과 기업의 직업훈련 강화로 이어지기 때문에 노동생산성을 향상시킨다(Blanchard et al, 2013; 조병수, 김민혜, 2015 재인용). 마지막으로 작업장 안정성이 높으면 사고 및 상병으로 인한 손실이 감소하므로 노동생산성을 제고시킨다. 이러한 이론적 배경을 토대로 조병수, 김민혜(2015)가 실증분석한 결과에 따르면 한국 노동시장의 고용의 질은 임금 및 능력개발 부문에서는 다른 국가에 비해 양호한 수준을 보인 반면, 안정성, 근로시간, 산업안전 부문은 취약한 모습을 보였으며, 2001~2013년 OECD국가의 패널데이터로 동태적 패널회귀 모형과 패널VAR 모형을 이용하여 실증분석한 결과, 고용의 질 개선은 노동생산성과 경제성장률을 유의하게 상승시키는 효과가 있는 것으로 분석되었다.

제3절 복지-고용-경제의 선순환 분석틀

제 2절에서 다양하게 접근한 복지-고용-경제의 관계와 정의를 요약하면 [그림 2-4]와 같다. 사회정책과 경제, 사회정책과 고용, 고용과 경제의 관계를 각각 정리한 상호관계를 도식화하고 이 그림에서 순환의 흐름과 기제를 확보하는 것이 목적이다.

사회정책은 인적자본투자와 신용제약 완화를 통해 경제성장에 긍정적인 영향을 미치고, 또한 고용의 가능성과 자원의 효율성 제고를 통해 거시적인 자원 활용도 제고(고용률 제고)에 이른다. 고용의 질이 제고되면 노동자의 자기계발과 고용주의 직업훈련 및 시설투자 확대, 안정성 제고를 통한 근로능력 감소 위험의 완화를 통해 노동생산성 제고 및 경제성장으로 이어짐을 설명한 바 있다. 고용의 형평성 제고와 유사한 문제의식에서 고용에 있어서 남성보다 상대적으로 취약한 집단인 여성의 고용률 제고가 정보불확실성 감소와 매칭의 효율성 제고를 통해 경제성장에 순기능을 한다는 것도 설명하였다. 고용과 경제가 사회정책의 발전을 이끄는 기제에 대해서는 이 연구의 주요 관심사가 아니기 때문에 충분히 설명하지 않았으나 좋은 일자리의 확대가 재정기반을 강화하고 이를 통해 재정정책 및 사회정책을 추진하는 재원을 확보하는 것이 중요하다. 여기에 조세납부 및 사회보험료 납부를 통해 재정기반 강화에 기여할 수 있는 좋은 일자리 확대가 이전의 선행연구에서 충분히 검토되지 않은 연구과제다. 따라서 이 연구에서 사회정책이 고용에 미치는 영향과 이것이 이 세 가지 변수의 선순환을 담보할 수 있는 핵심적인 고리임을 확인하고자 한다.

[그림 2-4] 복지-고용-경제의 상호관계와 선순환 구조



자료: 저자작성

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제3장

복지-고용-경제의 관계 실증분석

제1절 분석 개요

제2절 분석 방법

제3절 분석 결과

제4절 소결



제 3 장 복지-고용-경제의 관계 실증분석

제1절 분석 개요

이 장에서는 OECD국가의 패널데이터를 이용해 복지-고용-경제의 관계, 즉 사회지출과 고용률, GDP성장률의 관계를 실증분석한다. 분석은 크게 두 가지이다. 첫째, OECD 국가들의 패널데이터를 가지고 ‘사회지출’, ‘고용’, ‘경제성장’이라는 변수들 간에 선순환 관계가 존재하는지, 그리고 존재한다면 어떠한 방향으로 작동하는지를 실증적으로 분석한다. 실증분석에서는 패널데이터 분석에서 변수들 간의 동태적인 상호관계를 파악하는데 널리 사용되고 있는 패널 벡터자기회귀(Panel Vector Autoregressive, PVAR) 모형을 사용한다. 둘째, 이 선순환 관계 가운데 이 연구에서 중추적인 관계인 사회지출과 고용의 관계를 1990~2019년 OECD패널데이터에 패널교정표준오차(Panel Corrected Standard Error, PCSE) 모델에 1차 자기상관(AR(1); first-order autocorrelation)을 적용하여 분석한다.

제2절 분석 방법

1. 분석자료

분석자료는 1990~2019년 OECD회원국 패널데이터다. 결측치가 두드러지는 콜롬비아와 코스타리카를 제외하고 36개국의 이 기간의 불균형 패널(unbalanced panel)을 구축하였다.

이 연구에서 선순환의 주요 축을 이루는 세 가지 변수인 복지, 고용, 경제는 사회지출, 전일제 고용률, 경제성장률이다. 사회지출은 OECD Social Expenditure Database (SOCX)의 GDP 대비 공공사회지출 전체 및 기능별, 유형별 지출 수준을 사용하였고, 경제성장률은 OECD의 실질 GDP 성장률을 사용하였다. 전일제 고용률은 OECD 데이터가 가용한 범위에서 고용의 양과 질의 개념을 포괄하기 위해 시간제 취업자 2인을 전일제 취업자 1인으로 환산할 수 있다는 임의적 가정을 사용해 시간제 취업자 비율의 1/2을 전일제 취업자의 비율과 동일하게 사용하였다. 즉, 15세 이상 전체 인구에서 전일제 취업자 고용률을 얻기 위해 '고용률×(전일제 취업자+시간제 취업자의 1/2)/전체 취업자'를 사용하였다 이를 전일제 고용률이라 조작적으로 정의하였다. 일반적으로 보수가 좋고 안정적인 일자리의 기준으로 전일제보다는 상용직(permanent worker)의 비율을 주로 사용하지만 OECD 통계에서 상용직과 임시직(temporary worker)의 비율은 임금근로자를 모수로 한 비율만 제시된다. 하지만 전일제(full-time)와 시간제(part-time) 비율은 전체 취업자를 대상으로 하기 때문에 이를 사용해 고용의 질적인 부분을 고려해 새로운 수치를 정의하였다.⁷⁾

7) 상용직과 임시직의 비율을 사용한 초기분석에서, 상용직은 전체 고용률을 따르는 데 비해 임시직의 반응은 안정적이지 않았다. 국가가 사회지출 또는 재정지출을 증가시켜 고용을 증가시킬 때 임시직 또는 한계 일자리의 증가는, 고용의 양을 늘리는 긍정적인 성과이기도 하지만 편잡은 일자리를 구축할(crowding-out) 수도 있다는 점에서 우려의 지점이기도 하다. 따라서 사회지출이 증가가 편잡은 일자리 증가로 이어지는 지 분석하기 위해 적절한 지표를 탐색할 필요가 있다.

〈표 3-1〉 국제비교 위한 패널자료

구분	변수명	국가	연도	출처
사회지출 (% GDP)	총 공공사회지출	38개국	1980-2019년	OECD
	총 현금지출	38개국	1980-2019년	OECD
	총 현물지출	38개국	1980-2019년	OECD
	보건영역 지출(현물)	38개국	1980-2019년	OECD
	가족영역 현금지출	38개국	1980-2019년	OECD
	가족영역 현물지출	38개국	1980-2019년	OECD
	적극적노동시장정책(현물)	38개국	1980-2019년	OECD
	실업 영역(현금)	38개국	1980-2019년	OECD
고용· 노동시장	성별/교육수준별 고용률	38개국	1990-2021년	OECD
	성별 전일제 비율	38개국	1990-2021년	OECD
	성별 시간제 비율	38개국	1990-2021년	OECD
	성별 실업률	38개국	1990-2021년	OECD
	실업급여 소득대체율(1년)	37개국	1983-2021년	OECD
	노동시간	38개국	1990-2021년	OECD
	노조조직률	38개국	1990-2021년	OECD
경제·재정	실질 GDP	38개국	1970-2021년	OECD
	1인당 GDP	37개국	1970-2021년	OECD
	세입 (% of GDP)	217개국	1972-2020년	World Bank
	수출 (Export of goods and services)	38개국	1970-2019년	OECD
	사회보험료 (Social security contributions)	38개국	1990-2019년	OECD

- 자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
- 2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 3) OECD. (2023c). OECD Benefits, Taxes and Wages. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 4) OECD. (2023d). OECD Trade Unions and Collective Bargaining. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 5) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 6) World Bank. (2022). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2022. 10. 15.
- 7) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 8) OECD. (2023g). OECD Public Sector, Taxation and Market Regulation. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

2. 분석모형

가. PVAR 분석모형

본 연구에서 주목하는 세 변수들, 즉, ‘사회정책 지출’, ‘전일제 고용량’ 그리고 ‘경제’ 간의 동태적 관계를 파악하기 위해 Love & Zicchino(2006)의 PVAR 분석방법을 사용한다. 일반적으로 벡터자기회귀(VAR) 모형은 2개 이상의 내생변수들이 양방향 동태적 관계가 있을 경우 내생변수들의 과거 값을 이용하여 모형화하는 분석방법이다. PVAR 모형은 시계열 데이터를 분석하는 VAR 모형을 패널데이터 분석으로 확장한 것이고, 무엇보다도 개별 그룹 이질성(group heterogeneity)을 포함하면 시계열의 정상성 제약조건을 완화시킬 수 있다는 장점이 있다. 분석에서 사용할 3변량 PVAR 모형의 실증모형은 아래와 같다.

$$Y_{i,t} = \Gamma_0 + \Gamma(L)Y_{i,t-1} + f_i + d_t + e_{i,t} \quad (3-1)$$

$$Y_{i,t} = [\exp_{i,t}, emp_{i,t}, econ_{i,t}]$$

본 연구에서는 ‘사회지출’과 관련 있는 변수로 OECD Social Expenditure Database(SOCX)의 ‘GDP 대비 공공사회지출’을, ‘전일제 고용량’과 관련된 변수로 SOCX의 ‘전일제 고용률의 증가율’을, 그리고 ‘경제성장’ 변수는 OECD STATS의 ‘경제성장률’을 선택하였다.

여기서 $Y_{i,t}$ 는 세 개의 내생변수들(사회지출, 전일제 고용률, 경제)의 벡터이다. $\exp_{i,t}$ 는 ‘사회지출’ 변수이며 앞서 설명하였듯이 ‘GDP 대비 공공사회지출’ 데이터를 사용하였다. $emp_{i,t}$ 는 ‘전일제 고용률’ 변수이며

구체적으로 ‘전일제 고용률의 증가율’ 데이터를 사용하였다. $econ_{i,t}$ 는 ‘경제성장’ 변수이며 ‘실질 GDP의 성장률’ 데이터를 사용하였다. Γ_0 는 상수항 벡터이며, f_i 는 국가별 고정효과, d_t 는 그룹 이질성을 제거하기 위한 전진평균차분(forward mean-difference) 값 벡터⁸⁾ 그리고 $e_{i,t}$ 는 오차항 벡터이다. 마지막으로 종속변수의 과거값이 우변에 설명변수로 존재하는 동태적 패널에서의 오차항과 설명변수 간의 내생성을 해결하기 위해 일반화된 적률법(GMM) 방식의 도구변수를 취할 것이다.

그리고 패널 벡터자기회귀모형에 대한 최적자기시차 검정결과 mAIC(modified Akaike information criterion) 선택기준으로 1개의 시차를 선택하였고 이를 반영하여 모형 (1)에서 자기회귀시차는 1개 시차로 하여 분석을 진행하였다.

출레스키(Cholesky) 분해를 위한 순서(ordering)는 사회지출(exp) → 전일제 고용률(emp) → 경제성장(econ)으로 하였다. 일반적으로 벡터자기회귀 모형에서 가장 외생적으로 여겨지는 변수가 가장 앞에 놓이게 되는데, 사회지출의 경우 경기와 상관없이 고정적으로 지출되는 성격의 항목도 있지만 경기부양을 위해 재량적으로 이루어지는 지출도 크다. 전일제 고용률을 두 번째, 경제성장을 마지막으로 배치한 것은 본 연구의 가설과 관련된다. 케인즈적 사고에서 일반적인 재정지출이 고용의 양을 늘려서 불황기에 승수효과를 얻기 위한 것이라면, 사회지출의 증가는 고용의 양과 질을 향상시킴으로써 경제성장에 기여하게 된다.

8) Arellano & Bover(1995)의 Helmert 과정은 t시점에서 사용할 수 있는 미래시점 값들의 평균을 빼줌으로써 그룹 이질성을 제거한다. 나아가 Helmert 변환값과 내생변수의 과거 값들이 서로 독립이기 때문에 도구변수 추정량을 구할 수 있다.

나. 패널교정표준오차(PCSE) 모형

선순환 3가지 요소의 동태적 관계를 살펴보는 PVAR 모형에 더해, 사회지출이 고용에 미치는 영향을 추정하기 위해 사회지출 요인 외에 고용에 영향을 미치는 다른 요인을 통제할 수 있는 회귀분석 모형을 활용하였다. 모형은 일부 국가를 제외하고 대부분 1990~2019년이라는 30년간의 긴 시계열을 분석대상으로 하므로 시계열이 긴 패널자료의 자기상관 오차문제를 고려하여 패널교정표준오차 모형을 이용하였다. 데이터가 장기 패널에서 추출되면 측정오차가 작아져서 지나치게 유의성이 높아질 수 있는데 패널교정표준오차 모형은 오차의 이분산, 개체 간 상관관계 및 자기상관관계를 고려함으로써 이러한 단점을 보정할 수 있다(양재진 외, 2021). 모형은 1차 자기상관을 따르는 것으로 가정하였으며 다음과 같다.

$$EMP = \gamma EXP_{i,t-1} + X' \nu_{\chi} + \beta_i + \mu, \quad (3-2)$$

where $\mu = \rho\mu_{-1} + \epsilon$

EXP는 OECD 사회지출(SOCX)에서 우리의 관심사인 주요 사회지출인 보건(현물), 가족(현금, 현물), ALMP(현물), 실업(현금)의 GDP 대비 지출의 백분율이다. X는 고용률에 영향을 미치는 요인을 통제하였는데 대외개방도(수출비율), 조세수입, 사회보험료 비율, 노조조직률 등이 그것이다.

기본모형은 크게 두 가지로 실업 사회지출의 비율을 다른 기능분류와 같이 GDP 대비 비율로 포함하는 방식과 실업급여의 실업 1년 후 소득 대체율을 포함하는 모형이다. 첫 번째 모형은 실업분야 역시 다른 사회지출과 같이 독립변수로 포함하였고 상호인과성을 기술적으로 완화하기 위해 지난 기 지출로 포함하였으나, 실업급여가 경기의 자동안정화 기능을

하는 만큼 상호인과성을 완전히 통제하기는 어렵다는 문제가 있다. 이 모형에서는 실업 부문 사회지출이 실업자 증가로 인해 발생하는 경기변동적 요인을 통제하기 위해 실업률을 통제변수로 포함하였다. 두 번째 모형은 실업분야 사회지출 수준 대신 이 분야의 사회지출 관대성을 나타내는 실업급여 소득대체율을 주요 독립변수로 포함하였다. 이는 첫 번째 방식에서 완전히 해소하지 못하는 역인과성 문제를 완화할 수 있는 장점이 있지만 관측치가 줄어드는 단점이 있다.

제3절 분석 결과

1. 기초통계

복지-고용-경제의 선순환을 탐색하는 이 연구에서 고용과 경제는 각각 전일제 고용률과 경제성장률로 정의한 바 있다. 하지만 사회지출로 나타내는 복지는 공공사회지출의 전체 규모 뿐만 아니라 사회지출의 영역과 형태를 나타내는 다양한 형태로 구분할 수 있다. OECD SOCX의 분류를 따르지만 여기는 선순환의 주요한 기제를 고용에 두고 있기 때문에 노동시장에 영향을 미치는 영역으로 관심을 제한하고 있다. 이는 사회투자론 또는 인적자본 투자이론에 이론적 바탕을 둔 양재진 외(2021), Sakamoto(2020) 등 선행 연구가 주요하게 관심을 두고 있는 영역과도 거의 동일하다. 따라서 가족 정책, 적극적노동시장정책(ALMP), 실업, 보건 영역을 주요한 관심 영역으로 한다. OECD SOCX 통계에서 포함하는 사회지출 영역에서 정책적 함의를 얻고자 하므로 조기교육(ECEC)을 제외한 공공교육비 지출이 제외된다는 점이 선행연구와의 큰 차이라고 할 수 있겠다.

또한 OECD SOCX에서 구분하는 주요한 지출 형태는 현금과 현물(서비스)로 구분할 수 있다. 위 기능적 분류 가운데 보건과 ALMP는 현물 방식으로만 지출되고, 실업은 현금 지출이 거의 전수를 차지한다. 하지만 가족정책은 가족수당과 출산/육아휴직 급여는 현금, 영유아 조기교육 및 돌봄(ECEC)은 현물(서비스)로 지출되고 각각이 크기와 작동방식에서 중요한 역할을 하므로 두 부분을 구분하여 살펴본다.

[그림 3-1]~[그림 3-3]은 위에서 설명한 공공사회지출 유형별 GDP 대비 지출 수준과 성별 전일제 고용률의 관계를 나타낸 산점도이다. 산점도를 살펴보는 것은 PVAR 분석과 PCSE 분석 결과로 변수들의 관계를 엄밀하게 살펴보기 전에 OECD국가들의 1980~2019년 사회지출 수준과 고용률의 관계를 기초적으로 파악하기 위해서다.⁹⁾

GDP 대비 공공사회지출 수준과 성별 고용률 관계([그림 3-1]의 첫 번째 행)를 보면 여성의 고용률과는 대체로 정(+)의 관계, 남성의 고용률과는 부(-)의 관계를 가지는 것으로 보인다. 이 부(-)의 관계는 현금지출과 남성의 전일제 고용률 관계에서 조금 더 뚜렷해 보인다. 반대로 현물지출의 경우, 전체 전일제 고용률과 여성의 전일제 고용률과 정(+)의 관계를 보였다. 다음 그림에서 가족정책의 경우를 보면, 가족정책의 지출수준과 남성의 고용률은 뚜렷한 경향성을 보이지 않는 반면, 가족정책 전체와 특히 현물 지출 수준은 여성의 고용률과 정(+)의 상관관계를 가진다는 것이 상대적으로 뚜렷하다. 가족정책 현금지출의 경우에도 우상향하는 추세가 약하게 확인된다. 보건, ALMP, 실업 분야의 지출과 고용률의 관계를 보면, 보건지출 수준과 여성 전일제 고용률 사이의 약한 정(+)의 관계, 실업영역 지출 수준과 전일제 고용률 사이의 부(-)의 관계를 확인할 수 있다.

9) 모든 분석은 1990~2019년을 바탕으로 하였으나 산점도는 1980~2019년을 대상으로 한다는 차이점이 있다.

ALMP는 대부분의 국가에서 지출수준이 매우 낮아 그래프로 뚜렷한 추세를 확인하기는 어렵다.

이를 종합하면 보건과 가족 영역의 영유아 조기교육 및 돌봄(ECEC)이 매우 큰 비중을 차지하는 현물 지출은 특히 여성의 고용률과 강한 정(+)의 관계를 가지는 것으로 기대된다. 이는 보건의료 및 장기요양 부문 공공부분의 지출이 증가하면 이 분야에 종사하는 간호 및 요양 인력이 증가하며 많은 국가에서 여성이 이 일자리의 과반을 점하고 있다는 데서 예상할 수 있는 결과다. ECEC 영역 역시 이 분야 교육 및 돌봄인력의 대다수가 여성인데다 보건 및 ECEC 영역에서 사회적 돌봄이 확대됨에 따라 주로 돌봄을 담당하던 여성이 노동공급을 확대함에 따라 고용이 확대된 결과로 볼 수 있다.

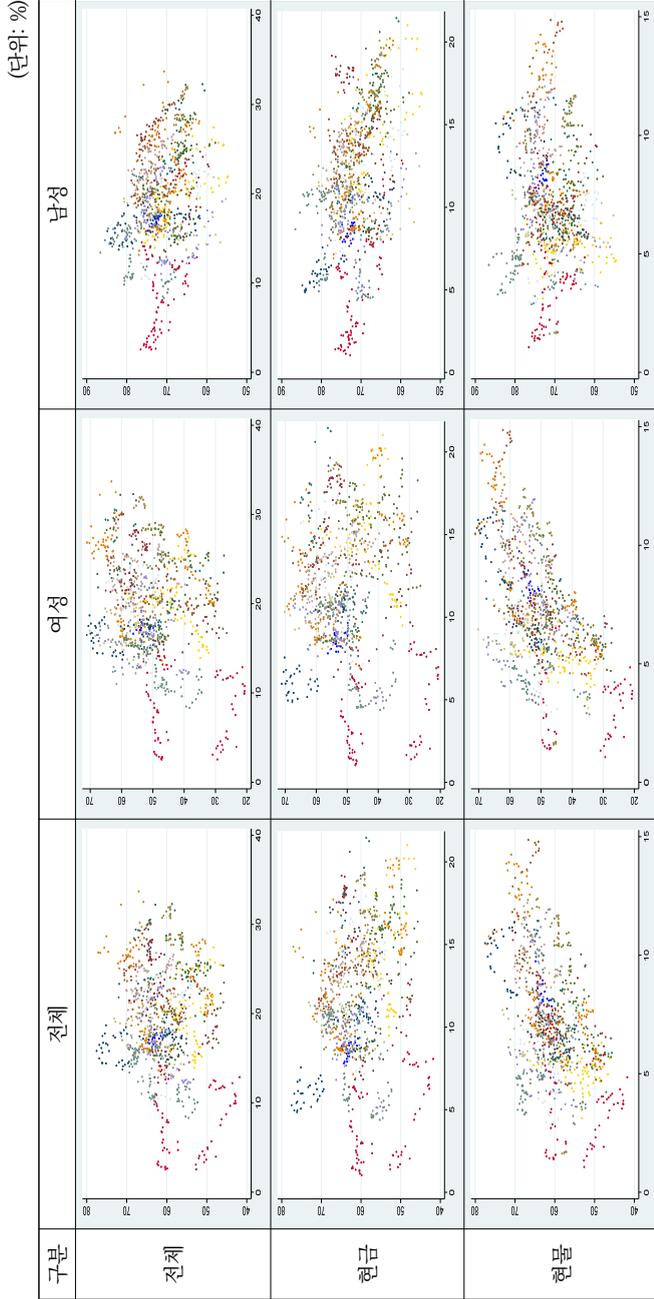
현금지출은 여기서 주되게 다루는 가족 영역의 가족수당 및 출산휴가/육아휴직 급여, 실업급여 뿐만 아니라 노인(Old age), 유족(Survivors), 근로무능력(Incapacity) 영역의 상당 부분이 여기에 해당한다.¹⁰⁾ 비경제활동인구에 대한 현금지출과 실업급여와 같이 경기역행적인 지출이 주된 형태이기 때문에 고용과 부(-)의 관계를 가지는 것도 예상할 수 있는 결과다. 실업 영역의 지출이 모든 성별에서 우하향하는 추세를 보이는 데서도 확인할 수 있다. 이것이 남성에게서 더욱 뚜렷하게 나타나는 것은 사회보

10) 가족 영역을 제외한 다른 영역에 포함되는 지출을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 우선, 노령 영역은 노동시장에서 은퇴한 사람에 대한 연금급여(국민연금, 4대 공적연금, 기초연금 등), 노인층에 대한 돌봄 등의 서비스 지원 등을 포함한다. 유족 영역은 배우자나 부양자가 사망한 사람에 대한 유족연금 등의 급여를 포함하는데, 예로는 국민연금의 유족연금, 그 외 공적연금의 유족연금, 유족 대상 보훈급여 등이 있다. 근로무능력은 장애로 인해 노동시장에 참여할 수 없는 사람에게 지급하는 급여와 관련 서비스 지원을 포함하며, 장애연금, 재해보상 관련 급여, 장애인연금, 장애수당 등이 그 예이다. 보건 영역은 의료 및 예방 관련 공공보건지출을 포함하며(예: 건강보험, 노인장기요양보험 등), 적극적인노동시장정책(ALMP: Active Labor Market Policy)은 직업능력 개발, 취업 지원 등을 위해 지출되는 급여 및 서비스 지원을, 실업 영역은 실업급여, 주거 영역은 주거급여 및 임대보조, 기타 영역은 앞의 8개 영역으로 구분되지 않는 저소득·취약계층 대상 급여 및 서비스(예: 기초생활급여, 긴급복지, 근로장려금 등)를 포함한다.

험이 적용되는 상대적으로 안정적인 일자리에 남성이 취업하는 비율이 더 높기 때문이고, 제조업과 같이 경기변동의 영향을 크게 받는 일자리에 취업하는 비중이 높기 때문이다. 하지만 가족 영역의 현금지출은 특히 여성의 고용률과 선형 관계를 보이지 않고 낮은 지출수준에서는 정(+)의 관계, 상대적으로 높은 지출수준에서 부(-)의 관계를 보이는데 제도의 발전과 더불어 가족수당, 출산휴가 및 육아휴직 급여를 수급할 수 있는 괜찮은 일자리로 여성의 진출이 확대된 사회문화적 배경과 현금수당의 확대가 유보임금(reservation wage)이 낮은 여성인력의 취업을 감소시키는 소득 효과가 복합적으로 작용하기 때문이라고 볼 수 있다.

하지만 이는 시간순서나 인과관계, 각 국가의 특성, 거시경제적 요인 등이 통제되지 않은 분석이므로 더욱 엄밀한 상관관계 및 인과성을 검토할 필요가 있다.

[그림 3-1] OECD회원국 GDP 대비 전체 사회지출 유형별 비율과 성별 고용률 산점도(1980~2019년)

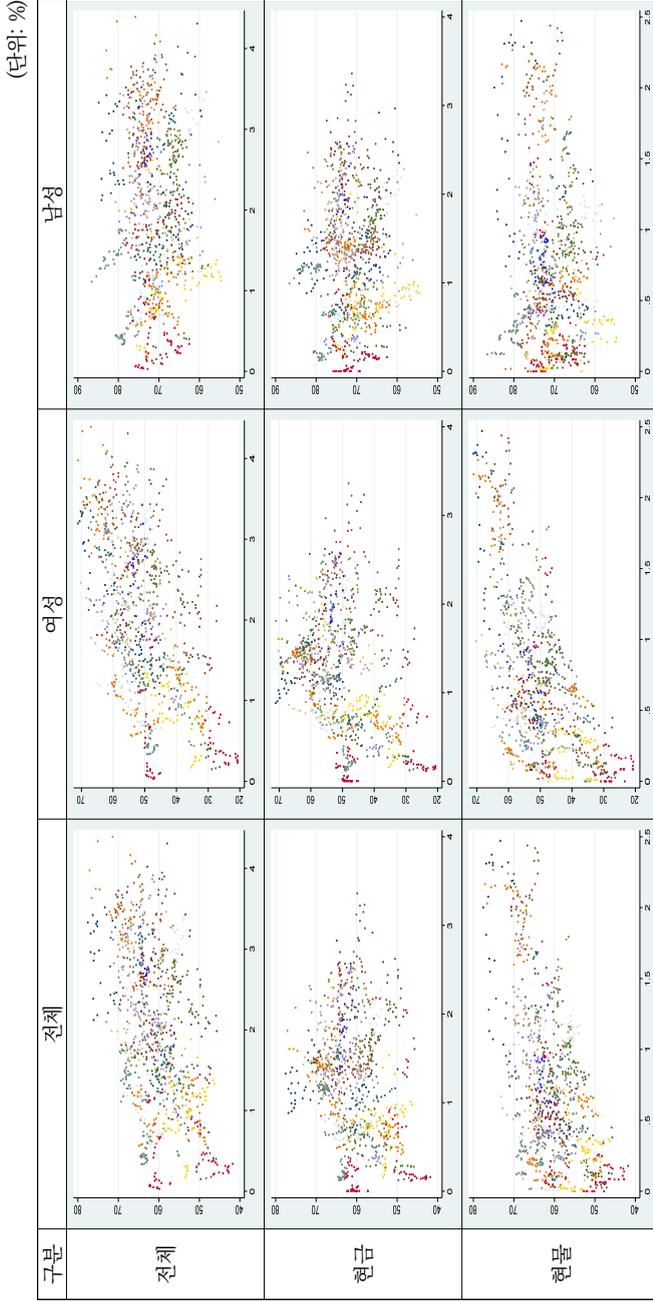


주: 현물급여는 수급자가 해당 물품이나 서비스를 직접 소비하는 것으로 의료, 돌봄, 주거 등이 있음.

자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

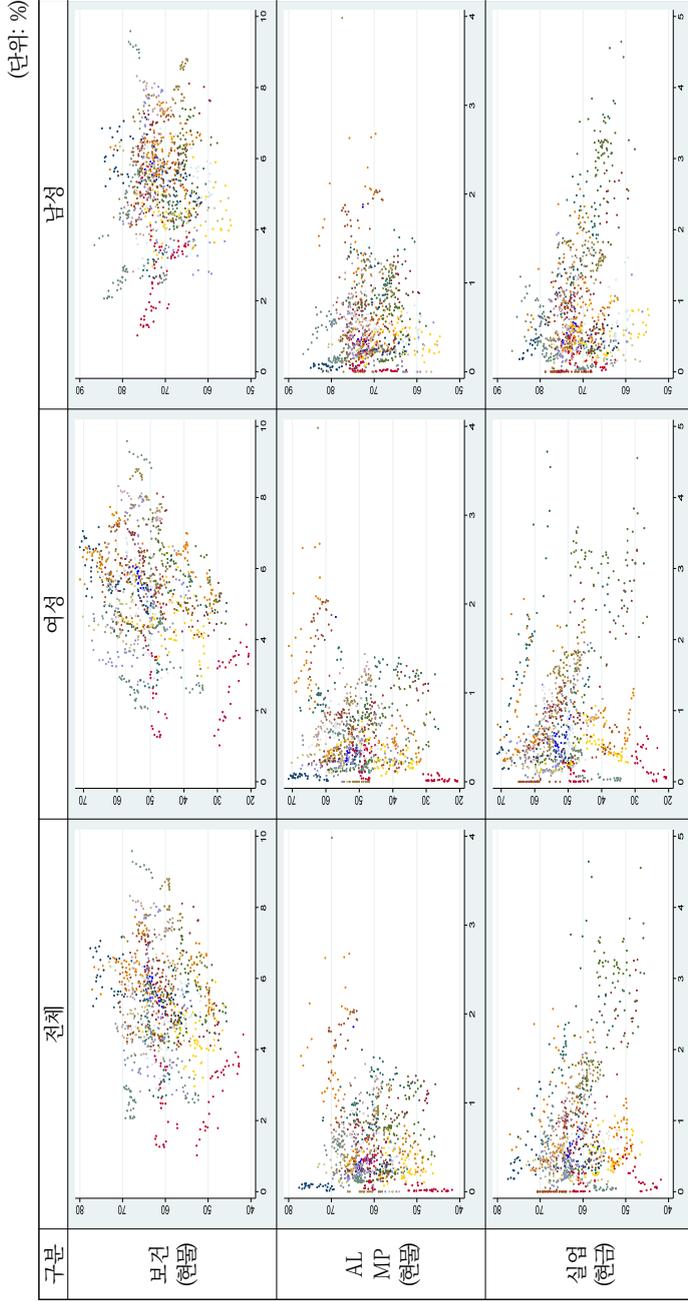
[그림 3-2] OECD회원국 GDP 대비 가족 영역 지출 유형별 비율과 성별 전일제 고용률 산점도(1980~2019년)



주: 가족 현금 지출은 가족 수당, 출산휴가 및 육아휴직 및 기타 현금급여를 말함. 가족 현물 지출은 보육·가사도우미 서비스 및 기타 현물급여를 말함.
 자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

[그림 3-3] OECD회원국 GDP 대비 주요 사회지출 영역 유형별 비율과 성별 전일제 고용률 신점도(1980~2019년)



자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

2. PVAR 분석 결과

PVAR 모형의 분석 결과는 주로 그래인저 인과관계(Granger Causality, GC) 검정, 충격반응함수(Impulse Response Functions, IRFs), 예측오차 분산분해(Forecast Error Variance Decompositions, FEVDs)에 대한 해석을 통해 이루어지므로 이하에서는 각각에 대한 분석결과를 제시하겠다.

패널벡터자기회귀(PVAR) 모형을 통해 연구자들이 주로 보고자 하는 것은 특정 내생변수의 t 시점의 충격이 자기자신을 포함한 다른 내생변수들에 어떤 영향을 미치는가 하는 것이다. 따라서 특정 내생변수에 대한 충격에 대해 다른 내생변수가 어떻게 반응하는지를 시간경로로 보여주는 충격반응함수(Impulse Response Functions, IRFs)와 각 내생변수의 충격이 설명하는 비중을 나타내는 예측오차분산분해(Forecast Error Variance Decompositions, FEVDs) 결과를 보고 및 해석한 후 최종 PVAR 분석 결과를 종합적으로 해석하고자 한다. 이 때 PVAR 분석에 앞서, 각 변수들이 패널 단위근이 존재하지 않고 시계열이 안정적인 변수인지 기초적인 변수의 조건을 확인하고(패널 단위근 검정), 변수들 간에 예측력이 있는지 확인하는 그래인저 인과관계 검정을 거쳤으며 이 결과를 순차적으로 제시한다. 하지만 PVAR 분석 결과에서 가장 중요한 내용은 충격반응함수로 이 결과를 중심으로 해석하고 다른 내용은 보완적으로 이해하는 데 이용하는 것이 바람직하다.

가. 패널 단위근 검정 결과

PVAR 분석에 앞서, 각 변수들이 패널 단위근이 존재하지 않는지 확인할 필요가 있다. x_t 와 y_t 가 서로 아무런 상관도 없지만 둘 다 단위근을

갖는다면(예컨대 추세(trend)를 갖는다면) y_t 를 x_t 에 대하여 선형회귀분석을 할 경우 두 변수가 강한 상관관계가 있는 것으로 보이는 가성회귀(spurious regression) 문제가 발생한다. 이 경우 단위근이 존재하는 시계열 변수를 차분하거나 추세를 제거함으로써(detrend) 시계열이 안정적(stationary)이도록 변환하여야 하므로, 우리 데이터에서 이를 확인할 필요가 있다.

따라서 패널 단위근이 존재하지 않는지 확인하기 위해 Im, Pesaran & Shin(2003)의 패널 단위근 검정을 실시하였다. 이 검정은 일반적인 시계열 단위근 검정인 Dickey-Fuller 검정을 패널분석으로 확장한 것으로서 $\Delta y_{i,t} = \gamma_i y_{i,t-1} + \beta_i Z_{i,t} + \epsilon_{i,t}$ 를 회귀모형으로 하여 $\gamma_i = 0$, 즉, 단위근이 존재한다는 것을 귀무가설로 한다. <표 3-2>의 단위근 검정 결과를 보면 변수들에 단위근이 존재한다는 귀무가설을 기각한다는 것을 알 수 있다. 따라서 변수들의 시계열이 안정적이라고 판단할 수 있기 때문에 패널분석을 진행할 수 있다.

<표 3-2> 패널 단위근 검정 결과

구분	추세포함	추세 미포함
exp	-3.4000***	-3.9024***
emp	-7.0506***	-19.8327***
econ	-10.8494***	-12.7545***

주: 1) 귀무가설(H_0)은 $\gamma_i = 0$, 즉, 패널자료의 단위근이 존재한다는 것이다.

2) *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미하다는 것을 의미한다.

3) GDP 대비 전체 사회지출 비율, 전일제 고용률, 1990~2019년 대상으로 추정되었음.

자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

3) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

PVAR 모형 (3-1)에 대한 계수 추정값들은 <표 3-3>에 제시되어있다.

<표 3-3> PVAR 계수 추정치 (전체 사회지출, 전체 전일제 고용률, 1990~2019년)

종속변수\독립변수	exp	emp	econ
exp	.8570848*** (.0465232)	1.62145 (2.453055)	-9.607541*** (2.648239)
emp	.0047837*** (.0009331)	.3298417*** (.0701153)	.3208013*** (.0623762)
econ	-.0016405 (.0014153)	.0757404 (.1031834)	.3201293*** (.1067017)

- 주: 1) 괄호 안은 표준편차.
 2) 벡터자기회귀 모형은 mAIC(modified Akaike information criterion) 선택기준으로 1개의 시차를 선택
 3) *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미하다는 것을 의미
 4) GDP 대비 전체 사회지출 비율, 전일제 고용률, 1990~2019년 대상으로 추정되었음.
 자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
 2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 3) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

나. 그래인저 인과관계(Granger Causality: GC) 검정 결과

PVAR 모형의 분석 결과를 이해하기 위해 첫 번째 그래인저 인과관계 검정 결과를 해석할 필요가 있다. 엄밀히 말하자면 그래인저 인과관계 검정은 그 명명과는 달리 변수들 사이의 인과성(causality)을 말해주는 것이 아니라 예측가능성(forecastability)에 대해 말해주는 것이다(Enders, 2010). 즉, 복지, 고용, 경제 간의 그래인저 인과관계 검정을 통해 변수들간의 인과성을 테스트하는 것이 아니라 한 변수의 값이 다른 변수의 값을 예측할 수 있는 관계를 가지는 지 확인하는 테스트이다.

그레인저 인과관계 검정을 위한 회귀모형은 $y_{i,t} = \alpha_i + \sum_{k=1}^K \gamma_{i,k} y_{i,t-k} + \sum_{k=1}^K \beta_{i,k} y_{-i,t-k} + \epsilon_{i,t}$ ($i = 1, 2, 3; k = 1; t = 1, \dots, T$)이며, 인과검정의 귀무가설은 $\beta_{i,1} = \dots = \beta_{i,K} = 0$ 의 결합검정(joint test)이다. 즉, 다른 변수의 시계열 값이 종속변수의 시계열 값에 예측력이 없다, 내생성이 없다는 것이다. 따라서 귀무가설을 기각하면, x_i 변수의 과거값들이 y_i 변수를 예측하는데 있어 도움이 된다는 것을 의미한다.

〈표 3-4〉는 세 변수들에 대한 그레인저 인과관계 검정 결과를 보여준다. 검정 결과는 사회지출(exp) 변수가 전일제 고용률(emp)을, 그리고 경제성장(econ) 변수가 사회지출(exp)과 전일제 고용률(emp)을 예측하는데 도움을 준다는 것을 보여준다. 사회지출 변수가 전일제 고용률 변수를 설명한다는 검정결과는 앞서 정한 변수들의 순서(ordering)에 부합한다. 그리고 경제성장 변수가 사회지출 변수와 전일제 고용률 변수를 설명한다는 검정결과는 선순환 고리에서 경제성장의 피드백 효과와 관련될 수 있을 것이다. 고용이 다른 변수를 설명하지 못하는 것은 고용이 단기적으로 경기후행적인 성격을 강하게 갖기 때문일 것이다.

다음으로는 충격반응 함수를 통해 보다 장기적인 관점에서 전일제 고용률과 경제성장 변수 사이의 관계를 자세히 살펴본다.

〈표 3-4〉 그레인저 인과관계(Granger causality) 검정 결과

종속변수 \ 독립변수	exp	emp	econ
exp		0.437	13.162***
emp	26.283***		26.451***
econ	1.343	0.539	

주: 1) 귀무가설(H_0)은 독립변수가 종속변수를 Granger cause하지 않는다는 것이다.

2) 각 값들은 귀무가설에 대한 chi-square 추정치이다.

3) *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미하다는 것을 의미

- 자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
3) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

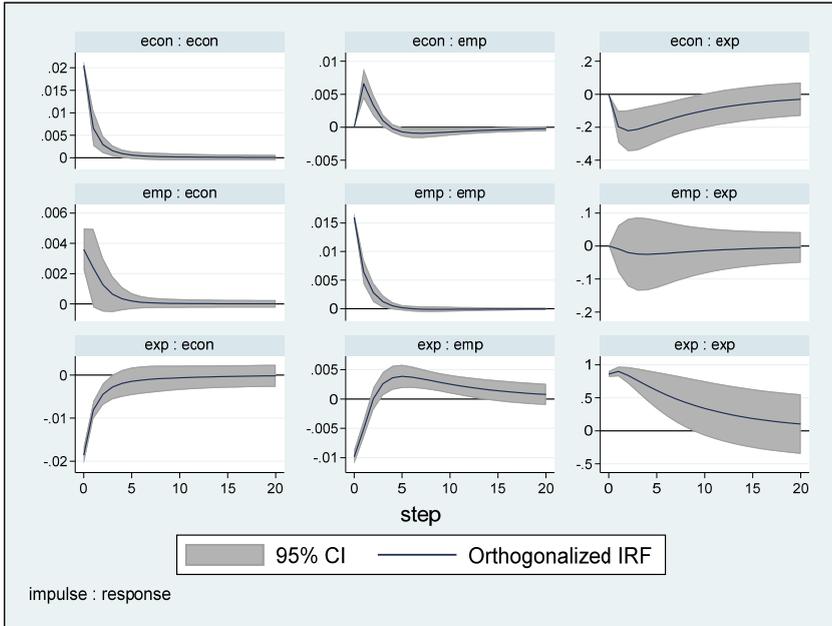
다. 충격반응함수(Impulse Response Functions: IRFs) 결과

충격반응함수는 특정 내생변수에 대한 충격에 대해 다른 내생변수가 어떻게 반응하는지를 시간경로로 보여준다. 즉, 충격반응함수 분석을 통해 충격이 발생한 직후 내생변수들이 양(+의 반응을 보이는지 음(-)의 반응을 보이는지, 그리고 충격의 효과가 얼마나 지속되는지를 판단할 수 있다.

[그림 3-4]는 우리가 추정된 패널 PVAR 추정치를 가지고 충격반응함수 함수들을 구성한 결과를 보여준다. 충격반응 함수의 95% 신뢰구간을 얻기 위해 Love & Zicchino(2006)가 제시한 몬테카를로 시뮬레이션을 실시하였다.

충격반응함수들에서 가장 주목할 만한 점은 사회지출 충격이 전일제 고용률에 초기에는 음의 반응을 가져오지만 시간이 지날수록(2기 이후) 긍정적인 반응으로 변한다는 점이다. 특히 그 효과가 약 10기에 걸쳐 지속된다는 점 역시 주목해야 한다. 전일제 고용률 충격의 경우 충격 직후 경제 성장에 즉각적으로 양의 반응을 가져온 후 점차 감소하여 5기 이후 0으로 수렴되는 것을 볼 수 있다.

[그림 3-4] 충격반응 함수



주: 순서(ordering)를 사회지출(exp) → 전일제 고용률(emp) → 경제성장(econ)으로 했을 때, STATA 프로그램에서 충격반응 그래프를 이와 같은 순서로 제시한다. 각 그래프 상단 제목에서 왼쪽이 독립변수, 오른쪽이 종속변수로 각 독립변수의 지난 기 값이 종속변수에 주는 충격의 대응값을 함수로 나타낸 결과이다.

- 자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
 2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 3) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

마지막으로 그래인지어 인과성 검정 결과와 마찬가지로 경제성장 충격은 전일제 고용률에 양의 반응을 주고 사회지출에 음의 반응을 주는 것을 확인할 수 있다. 전일제 고용률에 대한 양의 반응은 짧게 지속되는데, 일반적으로 고용은 경기후행적이며 경제가 성장할수록 전일제 고용률이 개선되는 일종의 낙수효과가 발생한다는 것으로 해석할 수 있다. 경제성장 충

격이 사회지출에 음의 반응을 주는 것은 경기가 좋지 않을 때 실업급여, 공공부조가 증가하는 것처럼 사회지출이 경기역행적 성격을 갖고 있기 때문인 것으로 보인다.

그래인저 인과관계 검정과 충격반응함수를 가지고 종합적으로 판단해 보면, 사회지출 증가는 전일제 고용률을 단기적으로 줄이지만 장기에 있어서 개선하는 것으로 판단되며 특히 그 효과는 지속적인 것으로 보인다. 그리고 충격반응함수를 놓고 보았을 때 전일제 고용률은 경제성장에 양의 효과를 가져오는 것으로 보인다. 이러한 결과는 사회지출(exp) → 전일제 고용률(emp) → 경제성장(econ) 사이에 선순환 관계가 존재한다는 것을 의미하며, 특히 첫째 고리인 '사회지출(exp) → 전일제 고용률(emp)' 사이의 관계는 시간이 지날수록 효과를 보이기 시작한다는 것을 말해준다. 정책효과가 장기적이기 때문에 전일제 고용률을 높이기 위한 사회지출에 대한 성과판단은 장기적인 관점에서 이루어져야 한다는 정책제언을 제시할 수 있다.

선순환 관계가 형성된다면 경제성장으로부터 전일제 고용률 그리고 사회지출로 흐르는 낙수효과와 피드백 효과가 발생할 수 있다는 것 역시 본 연구 결과가 제시하는 바이다. 특히 경제성장 충격이 사회지출에 음의 효과를 가져오는 것은 선순환을 통한 경제성장을 통해 (외생적 사회지출이라는 경로를 거치지 않고도) 전일제 고용률에 직접적인 내생적 경로로 양의 효과를 가져다 줄 수 있다는 점을 말해줄 수도 있다. 이는 비단 비용절감적 측면 뿐만 아니라 선순환 고리의 효율적 작동과도 관련된다. 예컨대 선순환 효과가 '사회지출 → 전일제 고용률 → 경제성장 → 사회지출 → 전일제 고용률 → 경제성장'으로 작동되는 것이 아닌 '사회지출 → 전일제 고용률 → 경제성장 → 전일제 고용률 → 경제성장'으로 신속하게 작동할 수도 있다. 우리는 위의 충격반응함수를 통해 '사회지출 → 전일제 고용률' 경로가 시간이 지날수록 효과를 보이는 장기적 관계임을 확인한 바 있다.

라. 예측오차분산분해

(Forecast Error Variance Decompositions: FEVDs) 결과

마지막으로 예측오차분산분해 분석은 내생변수들의 예측오차 ($y_{t+1} - \hat{y}_{t+1} = e_{t+1}$)에 대한 분산에서 (해당 변수를 포함한) 내생변수들에 대한 충격이 설명해주는 비중을 알려주며, 해당 변수에 대한 충격이 설명하는 비중에 비해 다른 변수들에 대한 충격이 설명하는 비중이 높을수록 변수들 간의 동태적 상호관계가 뚜렷하다는 것이다.

〈표 3-5〉는 PVAR 모형의 5기와 10기 후의 예측오차분산분해 (FEVDs) 값들을 보여주고 있다. 10기 후의 예측오차를 기준으로 살펴보면 약 25%의 전일제 고용률 변수에 대한 분산을 전일제 고용률 변수에 대한 충격이 설명하고 있음을 알 수 있다. 그리고 약 55%의 경제성장 변수에 대한 분산을 사회지출 변수에 대한 충격이 설명하고 있다.

〈표 3-5〉 예측오차 분산분해 결과

Response variable & Forecast horizon	Impulse variable		
	exp	emp	econ
exp			
5	.9503314	.0004858	.0491828
10	.9420912	.0007755	.0571333
emp			
5	.2822883	.6077481	.1099635
10	.3545085	.5413551	.1041363
econ			
5	.4712386	.0220066	.5067548
10	.4740884	.0219119	.5039997

주: 1) *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미하다는 것을 의미
 자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

- 2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 3) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

마. 기타 분석 결과

첫째, 앞 절에서 사용한 기본(baseline)모형의 전일제 고용률 및 경제 성장 관련 모형은 그대로 유지하고, 사회지출과 관련된 변수로 'GDP 대비 공공사회지출' 대신 SOCX의 'GDP 대비 현금급여 비중'과 'GDP 대비 현물급여 비중'을 사용해보았지만, 충격반응함수의 크기에 있어서 약간의 차이가 있을 뿐 충격방향에 있어서는 'GDP 대비 공공사회지출'을 사용한 경우와 동일함을 확인하였다([부그림 1-1], [부그림 1-2] 참고).

둘째, '전일제 고용률'을 성별로 구분해서 살펴봤을 때도 충격반응함수의 기본형태는 변함이 없었다. 사회지출 증가가 저숙련 노동자 또는 교육 수준이 낮은 노동자의 고용률 증가를 통해 전체 고용률 제고 및 안정적인 세원 확보, 통한 국가의 역량(capacity) 강화¹¹⁾ 기제의 작동으로 이어지는지 확인하기 위해 교육수준별 고용률(전일제 고용률 작성 불가)에 미치는 영향을 분석하였다. '대졸이상 고용률의 증가율'을 사용하여 분석해보았지만 이 역시 '충격반응함수'의 형태가 기본모형과 거의 유사하였다. 이는 전체 고용률과 여성고용률, 대졸이상 고용률 등의 고용률 지표들의 움직임이 단기적으로 거의 동조성을 보이기 때문인 것으로 추정된다.

요컨대 '사회지출'과 '전일제 고용률' 관련 변수들의 선택이 분석결과에 커다란 영향을 미치지 않는 이유는 OECD 국가들에서 관련 변수들이 대체로 같이 움직이기 때문인 것으로 보인다. 즉, 공공사회지출이 증가하

11) 국가의 역량(capacity)을 조세순응도로 평가하기도 하고, 공공 영역의 기능을 강화할 수 있는 수입안정성으로 보기도 한다.

는 상황에서 현금급여가 줄고 현물급여가 늘거나 아니면 그 반대의 상황이 아니라 대체로 모든 지출 항목이 균형적으로 증가하는 경향이 있다는 점이다. 이는 고용 및 고용률 관련 변수들도 마찬가지이다. 따라서 이러한 변수들을 가지고 본 연구에서 수행한 PVAR 분석은 선순환의 강한 인과관계를 규명한 것이 아니라 존재할 수 있는 상관관계를 규명한 것으로 이해하여야 한다.

인과관계 분석은 PVAR 분석 대신 설명변수들을 추가한 보다 엄밀한 분석을 통해서 이루어져야 한다. 무엇보다도 우리의 PVAR 분석을 통해 발견한 ‘사회지출 → 전일제 고용률’ 경로에 대한 세밀한 인과관계 분석이 요구된다. 따라서 이어지는 소절에서 PCSE 분석을 통해 이 경로에 대해 보다 엄밀하게 분석할 것이다.

마지막으로 ‘경제성장’의 변수 역시 OECD STATS 내에서 여러가지 다른 변수 선택이 가능하다. 본 연구와 유사한 연구들에서 많이 사용하는 생산성 관련 변수, 즉, ‘고용 당 산출’과 ‘노동시간 당 산출’ 변수들을 사용해 보았다. 이 두 가지 변수들을 적용해보면, 기본 모형과 충격반응 함수가 거의 유사하지만 전일제 고용률(emp) 충격에 대한 경제성장(econ)의 반응에 관한 충격반응함수가 기본모형과 차이를 보인다. 기본 모형의 경우 양의 반응을 보였지만, 생산성 관련 변수들을 대체한 경우, 두 경우 모두, 음의 반응을 보였다. 이는 생산성 변수들의 분모가 고용에 비례하기 때문에(노동시간 당 산출의 경우 분모가 총노동시간, 즉, ‘고용’ 곱하기 1인당 노동시간) 양의 고용 관련 충격이 (단기적으로) 음의 생산성 효과로 귀결될 가능성 때문인 것으로 보인다. 따라서 기본모형과 같이 ‘실질GDP 성장률’을 사용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

3. PCSE 분석 결과

〈표 3-6〉과 〈표 3-7〉에는 전체 공공사회지출 수준 및 유형별, 영역별 지난 기 지출이 성별 전일제 고용률에 미치는 영향을 PCSE 모형으로 추정된 결과를 제시하였다. 전체 지출은 전체의 전일제 고용률을 감소시키는 방향으로 작용하지만 통계적으로 유의하지 않다. 하지만 남자의 경우 전체 사회지출이 증가할수록 전일제 고용률이 감소하는 경향이 있는데 이는 앞서 공공 부문의 현물급여 증가가 주로 여성의 노동수요 및 공급에 영향을 미치는 반면, 남성의 일자리와 역행적이기 때문으로 해석된다. 이 상호인과성을 통제하기 위해 앞서 순서에 따라 지출을 지난 기($t-1$) 값으로 사용하였으나 이 인과성을 통제하기에 충분하지 않기 때문에 지연(lag)의 적당한 시점을 파악하기 위한 분석이 추가되어야 할 것이다.¹²⁾

총공공사회지출을 현금과 현물급여로 구분하여 독립변수로 포함하였을 때, 현금지출은 전일제 고용률 감소, 현물지출은 증가시키는 효과를 보였다. 사회지출이 고용에 미치는 영향을 보면 여성의 고용에 미치는 영향이 그 크기도 크고 통계적으로도 유의하다. 이는 기초분석에서 언급한 바와 같이 여성의 고용에 영향을 미치는 영역과 유형이 실업급여 등 경기 변동적이지 않고 보건 및 돌봄 분야 사회서비스 정책이라는 정책적 의미에 따라 결정되기 때문이며, 해당 분야가 여성의 비중이 높은 공공 영역의 일자리일 가능성이 높기 때문이다.

이는 영역별 지출 수준의 효과를 추정한 〈표 3-7〉에서도 확인할 수 있다. 다른 요인을 통제한 후에도 보건(현물) 지출, 가족 영역의 현물 지출이 특히 여성의 전일제 고용률에 미치는 정(+)의 효과는 매우 크고 통계

12) Sakamoto(2020)의 경우 5개 연도씩 묶어 사용하여 이 문제를 완화하였으나 이 연구가 가진 데이터의 한계가 있다.

적으로 유의하다. 그 외에 일부 모형에서 ALMP는 남성의 고용률을 통계적으로 유의하게 증가시키는 효과가 있었다. 실업급여 현금지출은 경기 역행적이므로 특히 남성의 고용률을 감소시켰다. 하지만 실업급여 지출 수준을 대신하여 실업급여의 관대성(generosity)을 나타내는 실업 1년 후 실업급여의 소득대체율을 독립변수로 사용했을 때 이는 여성과 남성의 전일제 고용률을 증가시키는 경향이 있는데 이는 Nelson & Stephens(2012)의 연구 결과와 일치한다. 따라서 경기적 요인을 엄밀하게 통제하고 현금지출이 고용에 미치는 영향을 추정하는 것은 여전히 중요한 과제로 남는다. 기타 변수들이 고용률에 미치는 영향을 보면, 조세 수입은 고용률과 정(+)의 관계, 사회보험료 수입은 부(-)의 관계를 일관되게 보였다.

〈표 3-6〉 패널교정표준오차(PCSE) 모형 분석 결과: 전체 및 유형별

	전체 공공사회지출			유형별 지출		
	전체	여자	남자	전체	여자	남자
GDP 대비 사회 지출 비율(% (t-1))	전체 (t-1)	-0.0014 (0.069)	-0.1199 (0.035)			
	현금지출 (t-1)			-0.1999** (0.073)	-0.3503** (0.114)	-0.0409* (0.056)
	현물지출 (t-1)			0.2796*** (0.076)	0.7241*** (0.119)	-0.2519 (0.071)
실업률(%)	-0.7792*** (0.038)	-0.5529*** (0.054)	-0.9873*** (0.032)	-0.7556*** (0.038)	-0.5208*** (0.058)	-0.9997*** (0.033)
수출비중(%)	0.0049 (0.009)	0.0248 (0.015)	-0.0217*** (0.007)	0.0076 (0.009)	0.0321* (0.014)	-0.0240 (0.006)
조세수입(%)	0.1257*** (0.029)	0.1353*** (0.040)	0.0138 (0.029)	0.1259*** (0.028)	0.1848*** (0.039)	0.0093*** (0.029)
사회보장료(%)	-0.0318 (0.055)	0.1658 (0.090)	-0.1063* (0.050)	0.0165 (0.056)	0.1914* (0.090)	-0.1266* (0.050)
노조조직률(%)	0.0180 (0.015)	-0.0118 (0.024)	0.0241 (0.013)	0.0147 (0.014)	0.0031 (0.021)	0.0275 (0.012)
상수항	62.1916*** (1.027)	47.8552*** (1.968)	81.3348*** (0.676)	61.6039*** (1.032)	44.2161*** (1.876)	81.7150*** (0.668)
R2	0.9747	0.8946	0.9862	0.9753	0.9104	0.9866
N	781	781	781	781	781	781

- 주: 괄호안의 숫자는 표준오차이며, *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미하다는 것을 의미
 자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
 2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 3) OECD. (2023c). OECD Benefits, Taxes and Wages. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 4) OECD. (2023d). OECD Trade Unions and Collective Bargaining. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 5) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 6) World Bank. (2022). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2022. 10. 15.
 7) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 8) OECD. (2023g). OECD Public Sector, Taxation and Market Regulation. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

〈표 3-7〉 패널교정표준오차(PCSE) 모형 분석 결과: 영역 및 유형별

	실업 포함 (실업률 통제)				실업급여 소득대체율 포함				
	전체	여자	남자	전체	여자	남자	전체	여자	남자
GDP 대비 사회 지출 비율 (%) (t-1)	보건 (t-1)	0.1349 (0.094)	0.4426 ** (0.140)	-0.1354 (0.098)	0.2203 (0.177)	0.2680 (0.199)	0.2744 (0.177)	0.2680 (0.199)	0.2744 (0.177)
	가족연금 (t-1)	-0.3104 (0.244)	-0.1591 (0.413)	-0.4605 * (0.212)	-1.0210 * (0.483)	-0.5746 (0.501)	-1.4099 * (0.565)	-0.5746 (0.501)	-1.4099 * (0.565)
	가족연금 (t-1)	1.3791 *** (0.353)	3.8959 *** (0.597)	-0.9907 ** (0.305)	1.7003 * (0.815)	3.9812 *** (0.842)	-1.1152 (0.863)	1.7003 * (0.815)	3.9812 *** (0.842)
	ALMP (t-1)	-0.2881 (0.309)	-0.2276 (0.477)	-0.3493 (0.310)	1.4096 (0.799)	1.0392 (0.857)	1.9015 * (0.873)	1.4096 (0.799)	1.0392 (0.857)
	실업 (t-1)	-0.5807 ** (0.218)	-1.2206 *** (0.349)	0.0222 (0.188)					
	그외 사회지출 (t-1)	-0.0714 (0.071)	-0.1441 (0.118)	0.0133 (0.060)	-0.8470 *** (0.153)	-0.7971 *** (0.156)	-0.9313 *** (0.168)	-0.8470 *** (0.153)	-0.7971 *** (0.156)
실업급여 소득대체율(%)									
실업률(%)	-0.7569 *** (0.040)	-0.5203 *** (0.066)	-1.0003 *** (0.032)						
수출비중(%)	0.0050 (0.009)	0.0246 (0.014)	-0.0166 * (0.006)	0.284 * (0.014)	0.0401 * (0.017)	0.0109 (0.015)	0.284 * (0.014)	0.0401 * (0.017)	
조세수입(%)	0.0798 ** (0.027)	0.1250 *** (0.037)	0.0307 (0.030)	0.2540 *** (0.065)	0.2231 *** (0.058)	0.2734 *** (0.080)	0.2540 *** (0.065)	0.2231 *** (0.058)	
사회보험료(%)	-0.0754 (0.050)	-0.0136 (0.078)	-0.1407 ** (0.046)	-0.2194 (0.113)	-0.0872 (0.120)	-0.2944 * (0.119)	-0.2194 (0.113)	-0.0872 (0.120)	
노조조직률(%)	0.0218 (0.013)	0.0129 (0.019)	0.0335 * (0.013)	0.0171 (0.025)	0.0242 (0.027)	0.0130 (0.023)	0.0171 (0.025)	0.0242 (0.027)	
상수항	64.0356 *** (1.076)	47.7110 *** (1.789)	80.2939 *** (0.981)	59.6696 *** (1.867)	47.3353 *** (2.251)	72.1282 *** (1.827)	59.6696 *** (1.867)	47.3353 *** (2.251)	
R2	0.9768	0.9241	0.9855	0.9580	0.9257	0.9635	0.9580	0.9257	
N	771	771	771	532	532	532	532	532	

- 주: 괄호안의 숫자는 표준오차이며, *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미하다는 것을 의미
 자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
 2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 3) OECD. (2023c). OECD Benefits, Taxes and Wages. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 4) OECD. (2023d). OECD Trade Unions and Collective Bargaining. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 5) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 6) World Bank. (2022). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2022. 10. 15.
 7) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 8) OECD. (2023g). OECD Public Sector, Taxation and Market Regulation. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

제4절 소결

이 장에서는 2장의 분석틀을 기반으로 OECD 사회지출통계를 비롯해 가용한 OECD회원국가 패널데이터를 이용해 이를 실증하였다. 이 연구는 복지-고용-경제를 각각 GDP 대비 사회지출 비율-전일제 고용률-경제성장률로 정의하고 이 변수들간의 산점도, 상관관계 분석, 패널교정표준오차 분석 결과를 제시하였다.

괜찮은 일자리를 전일제 일자리로 대리했을 때, GDP 대비 전체 사회지출의 크기보다는 특정 영역, 특정 유형이 괜찮은 일자리 증가라는 성과에 더 긍정적인지 파악할 수 있다. PVAR 분석을 통해 사회지출, 전일제 고용률, 경제성장률 세 가지 변수 사이에 (상대적으로 외생성을 지니는) 사회지출이 고용과 경제에 영향을 미치는 가장 선행적인 요인으로 두고 정책적 함의를 얻을 수 있음을 파악하였다. 고용과 경제 사이에는 경제가 사회지출과 고용 모두에 영향을 미치고, 고용이 가장 경기 후행적임이 이론적으로 알려져 있으나 이 분석에서 일방향의 인과성을 규정하기 어렵고 지속적인 영향을 미치는 관계임을 알 수 있다. 질문은 선순환이 작동할 수 있게 하는 정책적 함의다. 고용과 경제를 모두 종속변수로 이해했을 때, 그리고 무엇보다 괜찮은 일자리의 증가를 통해 정부의 재정적 안정성과 역량 강화, 경제성장이라는 선순환의 기제가 작동하도록 하기 위해 사회지출과 고용의 인과성에 더욱 초점을 두고 분석하였다.

사회지출과 고용 사이의 인과성을 규명하고 이를 통해 사회정책적 함의를 도출하기 위해 PCSE 모형을 통한 분석을 시도하였다. 가족 영역의 현물급여와 보건 영역이 여성 고용률 제고에 미치는 효과가 눈에 띈다. 분석 결과를 통해 현금급여가 그 반대 영향을 미치는 것을 확인할 수 있는데 이를 바탕으로 현금급여가 고용에 미치는 효과가 부정적이라고 결

론짓는 것은 위험하다. 실업 영역의 현금지출은 부(-)의 효과를 보였으나 실업급여 소득대체율은 정(+)의 효과를 보였다. 실업급여 지출이 지니는 경기적 영향을 통제하고 지연(lag)의 크기와 적절한 변수 사용으로 이 효과를 추정하는 것은 현재의 모형과 데이터에서는 한계가 있었다. 이 사회 지출이 경기 자동안정화 기능을 함으로써 발생하는 이러한 관계성은 이 대로 수용하는 것이 바람직하다. 대신 대부분의 경제위기에서 재정정책과 사회정책이 적극적 역할을 함으로써 경제위기의 충격을 완화할 수 있음을 그간의 경험을 통해 확인한 바 있다. 이 분석 결과에서 고용률 제고에 효과를 보이는 보건 및 가족 영역의 정책을 통해 더욱 적극적인 경기 안정화 기능을 수행하는 선택을 할 수도 있다.



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

가족정책과 여성고용

제1절 서론

제2절 분석 방법

제3절 분석 결과

제4절 소결



제4장 가족정책과 여성고용

제1절 서론

사회복지와 경제성장에 관한 논의는 상당히 오래전부터 연구가 이루어져 왔는데, 1990년대 전후 사회복지지출의 지속성(sustainability) 문제가 부각되었던 서구 선진국을 중심으로 ‘사회투자관점(social investment approach)’에서 사회복지지출을 바라보는 시각이 등장하였다. 과거 사회보장정책이 개인이나 가구가 경제적·사회적 어려움을 겪는 시간에 대해 사후적으로 보상하는 측면에서 이루어져 왔다면, 1990년대 이후 사회투자적 관점의 사회보장정책은 개인이나 가구가 경험할 수 있는 위험에 대한 사전적 예방 차원의 정책이라 볼 수 있다. 즉, 경제적·사회적 위험을 헤쳐나갈 수 있도록 인적자본 강화, 일과 삶의 균형을 추구하는 등의 방향으로 사회보장정책이 변모하였다(Plavgo & Hemerijck, 2021).

사회투자적 복지정책에 대한 엄밀한 개념, 정의에 대한 논의는 여전히 진행 중이지만, 개괄적으로는 과거 소비평탄화(consumption smoothing)를 추구하던 정책에서 고용, 생산성에 영향을 줄 수 있는 인적자본 강화, 일과 삶의 균형 추구 정책 등을 포괄하는 정책으로 고려되고 있다. Plavgo & Hemerijck(2021)에서는 사회투자정책(Social Investment Policy)의 목표를 두 가지 측면에서 제시하였는데, 하나는 사회적 위험을 해결할 수 있도록 역량 강화 및 기회를 제공하는 것이고, 다른 하나는 사회보장제도의 수용 능력(carrying capacity)을 위해 양적·질적으로 높은 고용수준을 달성하는 것으로 보았다. 즉, 복지국가의 수용 능력은

다음의 식으로 표현될 수 있는데, 사회투자정책은 분모에 해당하는 그룹에 영향을 미치는 정책으로 보았다¹³⁾.

$$\text{복지국가 수용능력 (carrying capacity)} = \frac{\text{복지수혜자수}}{\text{근로자수}} \times \frac{\text{복지수혜자의 평균 소비}}{\text{근로자의 평균 생산성}}$$

이처럼 사회투자정책을 경제성장과 고용을 강조하는 사회복지정책으로 포괄적으로 정의할 때, 주로 이에 포함되는 정책 분야로는 교육, 적극적노동시장정책, 가족, 보건 정책 등이 있다. 본 연구에서는 노동정책과 보건정책을 별도의 장에서 살펴보고 있기에, 본 장에서는 사회투자지출로 고려되는 분야 중 가족정책을 중심으로 한 교육·사회서비스 분야에 초점을 두고, 해당 분야 지출과 고용(특히, 여성고용)의 관계를 살펴보고자 한다. 이때, 가족정책에 대한 지출은 OECD의 공공사회지출(Social Expenditure, SOCX) 자료를 활용하고자 한다. 동 자료는 사회지출의 유형을 노령, 유족, 근로무능력, 보건, 가족, 적극적노동시장정책(Active Labor Market Policy), 실업, 주거, 기타 등 9개의 정책영역별로 분류하고 있는데¹⁴⁾, 가족 영역은 영유아, 아동, 청소년, 여성 및 가족 관련 급여(육아·보육 지원, 아동수당, 한부모·다문화 등 가족 지원)를 포괄한다.

사회투자 측면에서의 사회복지정책이 경제성장, 생산성 등에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 선행연구를 보면, 대체로 사회투자정책과 경제성장의 연결고리로 인적자본투자(human capital investment)를 제시

13) Plavgo & Hemerijck(2021)에서는 사회투자정책을 크게 저량정책(stock policy), 유량정책(flow policy), 완충정책(buffer policy) 등 3가지로 구분하였는데, 저량정책은 생애에 걸쳐 생산성을 높일 수 있는 기술습득 지원정책을, 유량정책은 노동력 활용을 개선시키는 정책을, 완충정책은 현재 및 미래의 인적자본을 지원하여 장기적으로 고용과 임금에 영향을 줄 수 있는 정책들로 정의하였다.

14) 각 영역별로 포함되는 대표적 사업은 각주 11을 참조

하고 있다. 여기서는 가족정책 부문을 중심으로 이러한 사회투자정책이 경제성장 및 고용에 어떠한 경로로 영향을 미칠 수 있는지 관련 연구를 우선 살펴보고자 한다.

Morgan(2011)은 사회투자적 관점에서 일-가족정책의 목표는 여성의 경제활동참여 활성화, 양성평등 촉진, 질 좋은 보육서비스를 통한 아동발달 지원이라고 보았다. 아동보육서비스, 육아휴직, 단시간 근무 등을 포함하는 일-가족정책은 여성고용률, 특히 아동의 주양육자인 엄마의 고용률을 증가시킬 수 있다. 높은 수준의 영유아 교육 및 보육서비스는 미래 인적자본 축적에 영향을 미쳐 세대간 가난의 대물림을 완화하고 사회적 포용(social inclusion)을 증진시킬 수 있다. 즉, 가족내에서 전통적으로 여성이 담당하던 역할을 사회복지정책으로 대체하면서, 사회전체적 관점에서 노동공급량 증가와 생산성 향상을 가져올 수 있다.

Bouget, Frazer, Marlier, Sabato, & Vanhercke(2015)에서는 사회투자적 관점에서 볼 때 주요한 정책영역으로 다음의 4가지를 고려하였다. 첫째로는 아동돌봄, 영유아 발달 및 보건, 아동빈곤완화 정책, 둘째는 적극적 노동시장정책, 아동양육가구의 노동시장참여 지원정책, 청년실업정책, 셋째, 교육 및 평생학습 관련 정책, 넷째는 소득지원정책이다. 첫 번째와 두 번째 정책영역이 주로 OECD SOCX 지출의 가족영역과 연관된 부문으로, 영유아 보육·교육서비스와 출산휴가, 육아휴직 등은 부모의 일가정양립을 지원하고 부모의 노동시장참여를 지원함으로써 고용률을 높일 수 있다.

Sakamoto(2020)에서는 성장회계방정식(growth accounting)에 기반하여 사회투자정책이 각각의 요소에 미치는 영향에 대해 논의하고 실증적 분석을 시도하였다. 성장회계방정식에서 경제성장은 자본(K), 노동(L), 기술발전 또는 생산성(A) 요인에 의해 결정된다. 여기서 $\Delta A/A$ 는 경제성장 중 자본과 노동투입에 의해 설명되지 않는 부분으로 기술발전, 생산성, 효율성

등의 개념으로 이해되며, 총요소생산성(TFP, Total Factor Productivity) 또는 다요소생산성(MFP, Multi-Factor Productivity)으로 정의된다.

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta A}{A} + (1-\alpha) \frac{\Delta K}{K} + \alpha \frac{\Delta L}{L}$$

앞서 언급하였듯이 사회투자적 복지정책이 경제성장 및 생산성 증대에 영향을 미치는 주요한 경로는 인적자본의 형성 및 축적이다. 인적자본의 축적 및 발전은 기술발전에 보다 유연하게 적응하여 기술의 활용 능력을 향상시킬 것이고, 이는 추가적인 기술발전으로 연결되어 경제성장을 높일 수 있다. 사회투자적 복지정책이 위의 성장회계방정식의 구성요인 중 물적 자본(physical capital) 축적에 직접적인 영향을 준다고 보기 어려운 점을 고려하면, 사회투자정책은 인적자본을 통한 총요소생산성 향상, 노동 투입량 증가를 통해 경제성장에 기여할 수 있다고 볼 수 있다.

본 장에서 살펴보고자 하는 가족정책이 인적자본 축적 및 발전, 노동 투입량 확대에 어떻게 영향을 미칠 수 있는지 간략히 살펴보면, 우선, 영유아 교육은 발달과정에서의 비인지적 능력에 영향을 미치고, 향후 취학연령대에서의 학습능력에도 영향을 미치게 된다. 이는 미래 인적자본의 형성에 영향을 주고, 이들의 직업, 소득 수준 향상 및 생산성 증대를 통해 경제성장에 기여할 수 있다. 다음으로 가족정책에는 아동수당, 양육수당 등의 현금성 정책도 포함되어 있는데, 이러한 정책은 (저소득)가구의 예산제약을 완화시켜 미래 인적자본에 대한 교육기회를 확대시킬 수 있다. 다만, 현금성 급여 지원은 노동시장참여 유인 등에 부정적 영향을 미칠 수 있기에 관련 정책이 경제성장에 미치는 영향의 방향을 사전적으로 가늠하기 어려운 측면이 있다. 마지막으로, 출산휴가, 육아휴직 및 무상/저비용의 돌봄서비스는 아동의 주양육자인 엄마(여성)에게 노동시장 참여 유인을 제공할 수 있으며,

아동양육으로 인한 경력단절 완화를 통해 지속적인 인적자본 축적(skill investment)을 장려할 수 있다. 다만, 장기간 또는 급여수준이 관대한 출산 휴가나 육아휴직은 오히려 노동시장 참여 활성화에 부정적 영향을 미칠 가능성도 있다.

지금까지의 논의에 기반할 때, 사회투자적 관점에서 가족정책이 경제 성장, 고용에 영향을 미치는 경로는 크게 ‘인적자본의 강화’와 ‘노동시장 참여 지원’으로 볼 수 있다. Kim & Ahn(2020)에서는 복지의 생산적 기능으로 세 가지를 언급하고 있는데, 두 가지는 앞서 제시한 바와 같고 나머지 하나는 노동수요 측면에서 고려한 사항으로 ‘일자리 창출(job creation)’이다. 대표적으로 돌봄서비스는 기존에 가족내에서 돌봄을 담당하던 여성의 경제 활동참여를 높이는 역할을 하기도 하지만, 가족내에서 이루어지던 돌봄 역할을 사회에서 제공하면서 이와 관련한 서비스 일자리를 확대하는 결과를 가져왔다. 다만, 돌봄서비스와 관련한 일자리의 근무환경 및 조건 등이 상대적으로 열악하여 전일제 고용률이 담보되지 않은 양적 일자리 창출이 사회투자적 접근 시각에서 목표 달성에 역할을 할 수 있는가는 지속적인 고민이 필요한 사항이다(Morgan, 2011, p. 154).

본 장에서는 지금까지 살펴본 사회투자정책으로서의 가족정책, 즉 인적자본을 통해 경제성장에 영향을 미치는 경로에 기반하여 실증분석을 시도하고자 하며, 이를 위해 한국을 포함한 OECD 29개 회원국을 대상으로 1990년부터 2020년까지의 자료를 이용하고자 한다. 여기서, 인적자본의 축적 및 발전은 국가별 자료의 가용성과 측정의 한계를 고려하여, 본 장에서는 가족정책 지출이 노동투입 측면, 즉 고용률에 어떠한 영향을 미치는지 분석해보고자 한다. 그리고 가족정책이 전통적으로 가족 내에서 돌봄 및 양육 역할을 담당한 여성에게 보다 직접적인 영향을 미침을 고려하여, 여성 고용률에 좀 더 중점을 두고 논의를 진행하고자 한다.

〈표 4-1〉 선행연구에 기반한 대표적 가족정책 유형별 노동투입에 미치는 영향

구분		노동투입 측면	
		인적자본 강화	노동시장참여 지원
현금	가족수당	- 긍정적 효과 가능 - 가구의 예산제약 완화 미래 인적자본 교육 기회 확대	- 부정적 영향 가능 - 관대한 현금급여는 노동시장 참여 유인 저해 가능
	출산휴가/ 육아휴직 급여	- 긍정적 효과 가능 - 양육자의 근로기회 유지로 경력단절 완화, 지속적인 인적자본 축적 가능	- 부정적 영향 가능 - 관대한 급여수준 및 휴직기간은 노동시장 참여 유인 저해 가능
현물	아동 교육 및 돌봄서비스	- 긍정적 효과 가능 - 질 높은 아동 보육 및 교육서비스는 미래 인적자본 발전에 기여 - 양육자의 경력단절 완화에도 기여 가능	- 긍정적 효과 가능 - 주양육자의 노동시장 참여 지원 (특히, 여성)

주: 제1절에서 언급한 선행연구에 기반하여 저자 작성
 자료: Plavgo & Hemerijck(2021), Morgan(2011), Bouget et al(2015), Sakamoto(2020), Kim & Ahn(2020)

한편, 가족정책 지출은 OECD 공공사회지출(SOCX)을 참고하여, 전체 가족정책 지출뿐만 아니라 가족정책이 실시되는 방식(현금 및 현물)과 유형(가족수당, 출산/육아휴직, 영유아 교육 및 보육서비스 등)에 따라 구분하여 추가적인 분석을 시도하고자 한다. 이는 가족정책이라는 대분류에 포함된 각각의 정책들이 시행되는 방식이나 목적에 따라 노동투입에 미치는 영향이 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 예를 들어, 가족정책에 포함되어 있는 현금성 급여(아동수당, 양육수당 등)는 다른 소득지원 정책에 비해서는 재분배적 성격이 약하지만, 현물정책과 비교시 가구의 의사결정(아동교육, 노동시장 참여 등)에 미치는 영향이 다르게 나타날 수 있다.

제2절 분석 방법

1. 분석모형

사회투자적 복지지출과 경제성장에 관해 실증분석을 실시한 선행연구에서 활용한 방법론은 자료의 유형에 따라 크게 두 가지로 구분되는데, 하나는 장기 시계열자료를 분석하는 방법으로 공적분 검정 등 관심 변수 간의 장기적 균형관계가 존재하는지를 분석하는 방법이다(Ogugiuba & Mngometulu, 2022). 다른 하나는 여러 국가를 대상으로 패널데이터를 구축하여 분석하는 것으로 대체로 OECD 회원국을 대상으로 연구가 진행되었다(Cammeraat, 2020; Sakamoto, 2020; Ahn & Kim, 2015; Kim & Ahn, 2020).

본 장에서 중점적으로 살펴보고자 하는 가족정책의 경우, 한국은 1990년 이후부터 지출 규모에 대한 자료가 가용하고, 세분류로 구분하여 지출 규모를 파악하는 경우 2000년 이후부터 가용한 항목도 있어, 장기적 시계열 관계를 분석하는 첫 번째 방법보다는 주요 OECD 회원국을 대상으로 패널데이터를 구축하여 적용하는 두 번째 방법을 활용하고자 한다.

기본적인 추정모형은 다음의 식(4-1)과 같이 설정하였으며, 국가별·연도별 더미변수를 포함하여 Pooled OLS로 추정하고자 한다. 다만, 상대적으로 시계열이 긴 패널자료에서 발생하는 이분산 및 시계열상관 문제를 완화하고자 패널교정표준오차(panel-corrected standard error) 방법을 활용하였으며, 오차항은 1차 자기상관(first-order auto-correlation, AR(1))을 따르는 것으로 가정하였다. 추가로, 본 분석의 주요 독립변수인 가족정책지출 규모가 거시경제 상황에 영향을 받을 수 있는 역인과관계(reverse causality) 문제를 완화하기 위해 가족지출 및 사회복지

지출 관련 변수는 $t-1$ 기 값을 활용하고, 종속변수와 기타 통제변수는 t 기 값을 활용하였다.

$$y = \gamma FE_{-1} + \delta SE_{-1} + X' \nu_x + \alpha_t + \beta_i + \mu, \quad (4-1)$$

where $\mu = \rho\mu_{-1} + \epsilon$

위의 기본 분석모형에서 i 는 국가, t 는 연도를 나타내며, y_{it} 는 종속변수로 본 분석에서는 노동투입을 반영하는 변수로 (여성)고용률을 고려하고자 한다. FE_{it-1} 는 주요 독립변수로 GDP 대비 가족영역 지출 비중을 의미하는데, 가족영역의 지출은 전체 지출과 가족영역 내 정책유형별 지출로 구분하여 각각 정의 및 산출하여 활용하고자 한다. SE_{it-1} 는 GDP 대비 전체 공공사회지출(SOCX) 비중으로, 가족 영역 이외의 사회복지지출이 고용률에 미칠 수 있는 영향을 통제하고자 통제변수 중 하나로 포함하였다. X_{it} 는 그 외 다른 통제변수로 경제 상황을 반영하는 변수들과 노동시장 여건을 반영하는 변수들을 포함하였다. 마지막으로 α_t 는 연도 더미변수, β_i 는 국가별 더미변수를 나타낸다.

한편, 가족 영역 지출에서 세부 분류별 지출 비중, 즉 현금급여 정책에 더 큰 비중을 두고 있는지 혹은 현물 정책에 더 중점을 두고 있는지 등에 따라 종속변수에 미치는 영향이 다른지 살펴보기 위해 다음과 같이 교차항(interaction term)을 포함한 분석을 추가로 시도하고자 한다.

$$y = \gamma FE_{-1} + \lambda GP_{-1} + \theta(FE_{-1} \cdot GP_{-1}) + \delta SE_{-1} + X' \nu_x + \alpha_t + \beta_i + \mu, \quad (4-2)$$

where $\mu = \rho\mu_{-1} + \epsilon$

위 식에서 다른 변수는 기본 분석모형에서 정의한 바와 동일하고, GP_{it-1} 은 가족 영역 지출 중 세부 분류된 정책유형별 지출 비중을 나타내기에 0~100 사이의 값을 갖게 된다. 교차항이 포함되면서 GP_{it-1} 에 대한 한계효과(marginal effect)는 $\hat{\lambda} + (\hat{\theta} \times FE_{it-1})$ 로, GDP 대비 가족 영역 지출 비중(FE_{it-1})에 따라 변화하게 된다. 추후 분석결과에서는 GDP 대비 가족영역 지출 비중(FE_{it-1})의 평균값을 기준으로 가족정책 세부 분류별 지출 비중(GP_{it-1})의 한계효과를 제시하고자 한다.

2. 분석변수 및 데이터

가. 종속변수

사회투자정책 관점에서의 선행연구에 기반할 때, 가족 영역의 사회지출이 경제성장에 영향을 미치는 주된 경로는 인적자본 강화를 통해 노동 투입 및 총요소생산성에 영향을 미치거나, 주양육자의 돌봄 부담을 완화하면서 노동투입(노동시장 참여)에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 본 장에서는 가족 영역 지출이 노동투입에 미치는 효과에 중점을 두고, 노동 투입의 양적 변수로 15~64세 연령의 고용률을 활용하고자 한다. 이때, 가족 영역 정책이 주로 영향을 미치는 대상이 가족 내에서 돌봄 및 양육의 역할을 하는 사람이기에, 성별로 구분한 15~64세 고용률에 미치는 영향도 함께 살펴보고자 한다. 국가별 고용률에 관한 자료는 OECD에서 제공하는 경제활동인구통계(Labour Force Statistics)를 활용하였다.

나. 주요 독립변수

본 장의 주요 독립변수는 OECD 공공사회복지지출(SOCX) 중 가족(Family)정책 영역의 지출 자료를 활용하여 구성하였다. OECD SOCX의 가족 영역은 1인 가구를 제외하고 자녀 양육 및 가구원 부양과 관련한 여러 가지 지원정책을 포괄한다. 지원방식에 따라 현금급여와 현물지원으로 구분하여 대표적인 정책을 살펴보면, 현금급여에는 가족수당, 산전후휴가 및 육아휴직 관련 급여지원, 아동 양육 관련 수당 등이 포함되며, 현물지원에는 영유아 조기돌봄 및 교육 지원(ECEC, Early Childhood Education and Care)과 가족돌봄 지원, 복지센터 등을 통한 서비스 지원 등을 포함한다.

〈표 4-2〉는 가족 영역 지출의 분류 수준(level)별 대표 정책을 정리하여 나타낸 것으로, 3자리 코드분류까지는 OECD SOCX 가이드라인에서 공통된 명칭을 제시하고 있으며, 4자리 코드는 국가별 재량으로 분류할 수 있게 되어 있어 나라별로 차이를 보인다¹⁵⁾. 그리고 한국의 경우 해당 통계자료가 1990년부터 가용하지만, 4자리 단위 소분류에서는 세부 정책의 도입 시기 등에 따라 2000년 이후로 통계가 산출되는 경우도 있다.

15) 한가지 유의할 점은 우리나라의 경우, 가족수당에 해당하는 정책 중 가정양육수당과 아동수당은 정책목표 측면에서 명백한 차이가 있으나, 현재로는 아동수당에 대한 별도 분류가 없어 가정양육수당에 포함되고 있다.

〈표 4-2〉 SOCX 가족정책 영역 분류별 관련 사업

2자리 코드분류	3자리 코드분류	4자리 코드분류
현금 급여	가족수당	한부모가족수당, 가정양육수당(아동수당 포함)
	산전후휴가·육아휴직	산전후휴가급여, 육아휴직급여
	기타현금급여	아동발달계좌, 자립수당, 입양아동가족 지원 등
현물 급여	영유아조기교육·돌봄(ECEC)	어린이집 보육료 및 운영 지원, 방과후 등 활동지원, 보육료 지원바우처(OECD-ECE)
	가사지원/시설지원	가족주간돌봄 지원, 아동보호시설 등 지원
	기타현물급여	복지센터(건강가정지원센터, 다문화가정지원센터 등), 가족복지센터, 위기아동청소년 지원, 가정폭력, 성폭력 피해자 사업 및 기관 지원 등

자료: OECD. (2023h). OECD Social Expenditure Database (SOCX) - Detailed data - Korea. Country Note. Retrieved from <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> 2023.02.15

OECD SOCX 가족 영역 지출 자료 구조와 기존 선행연구 결과를 바탕으로 설정한 분석모형에 따라, 본 장에서는 두 가지 방식으로 독립변수를 정의하여 활용하고자 한다. 첫 번째는 기본 분석모형에서 활용한 변수로, GDP 대비 가족 지출 비중으로 정의하였다. 이때, 지출은 전체 가족 영역 지출뿐만 아니라 2자리 코드분류인 지원유형별(현금 또는 현물) 지출 비중, 그리고 더 세부적으로 분류된 3자리 코드 단위에서의 대표적 정책별(가족수당, 산전후휴가·육아휴직 급여, ECEC) 지출 비중을 각각 활용하여 분석하였다. 두 번째는 교차항을 포함한 분석모형에서 활용한 변수로, 국가별 가족 정책 지출 규모는 GDP 대비 가족 영역 지출 비중으로 고려하되, 추가로 전체 공공사회복지지출 대비 가족 영역 지출 비중, 전체 가족 영역 지출 대비 가족 정책 분류별 지출 비중 등을 함께 정의하여 활용하는 것이다. 이는 가족 영역에 대한 지출 규모를 통제한 후, 가족 영역 내 정책 유형별 지출 비중의 차이에 따라 (여성)고용률에 미치는 영향이 다른지 살펴보기 위한 것으로, 정책 유형별 지출 구성에 따라 그 효과가 다른지 살펴볼 수 있다.

다. 통제변수

GDP 대비 전체 공공사회복지지출 비중 이외에 통제변수로 사용된 변수들은 <표 4-3>에 제시하였다. 우선, 경제 상황을 반영하는 변수로 정부 소비지출(GDP 대비 비중), 수출(GDP 대비 비중), 로그 1인당 GDP, 실업률을 포함하였다.

<표 4-3> 통제변수별 정의 및 자료원

변수명	정의	자료원
GDP 대비 SOCX 지출 비중	$(SOCX/GDP)*100$	- SOCX: OECD SOCX 자료 - GDP: OECD 국민계정, real GDP
정부소비지출 비중	$(정부소비지출/GDP)*100$	- 정부소비지출: OECD 국민계정 real final consumption expenditure of general government - GDP: OECD 국민계정, real GDP
수출비중		- OECD, Export of goods and services as a percentage of GDP
로그 1인당 GDP	$\ln(1인당\ GDP)$	- OECD, GDP per capita
실업률		- OECD, laborforce statistics
로그 인구	$\ln(총인구수)$	- UN, 총인구수
노동생산성		- OECD, GDP per hour worked
노동수요	$(근로자보상/GDP)*100$	- 근로자보상: OECD, real compensation of employees - GDP: OECD 국민계정, real GDP

자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
2) OECD. (2023i). OECD Social Expenditure - Detailed data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
3) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
4) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
5) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
6) UN. (2023). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2022. 10. 15.

노동시장 여건을 반영하는 변수로는 노동생산성과 노동소득으로 측정된 노동수요를 포함하고, 그 외 기타 사회적 요인으로 인구 규모를 추가하였다. 여기서 노동생산성(labor productivity)은 근로시간 당 GDP 변수를 활용하였고, 노동수요(labor demand)는 GDP 대비 근로자에게 지급된 보상(compensation of employees) 비중을 사용하였다.

제3절 분석 결과

1. 가족정책동향-지출추이 등

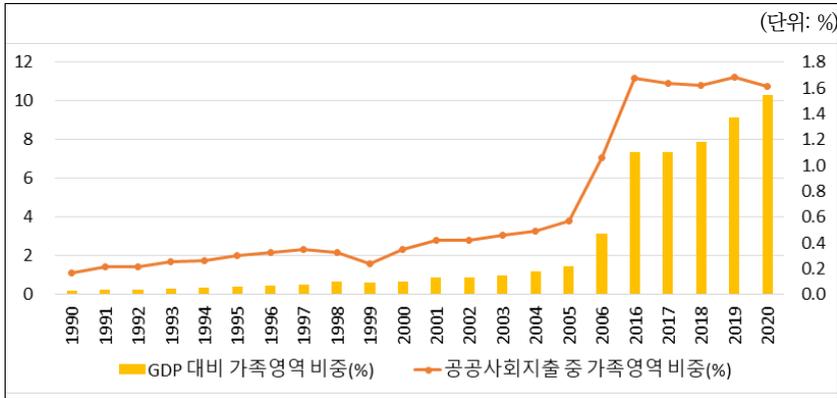
우선, 본 분석에서 주요 독립변수로 활용되는 OECD SOCX 가족 영역의 지출 추이를 살펴보고자 우리나라의 현황과 함께 본 장의 분석대상이 되는 OECD 29개 회원국(한국 포함)의 지출 추이를 살펴보았다.

[그림 4-1]은 한국의 전체 OECD 공공사회복지지출 중 가족 영역의 지출 규모가 어떻게 변화하고 있는지 살펴보기 위해, 1990년부터 최근까지 GDP 대비 가족 영역 지출 비중과 전체 SOCX 지출 중 가족 영역의 지출 비중을 보여준다. GDP 대비 SOCX 가족 영역 지출 비중은 1990년 0.03%에서 2020년 1.55%로 증가하였으며, 전체 SOCX 지출 중에서 가족 영역이 차지하는 비중도 1990년 1.13%에서 2020년 10.75%로 증가하였다. 2020년 기준 GDP 대비 전체 SOCX 지출 비중이 14.84%임을 고려할 때, 가족 영역의 절대적 지출 규모는 다른 영역(노령, 보건 등)에 비해 낮은 편이지만, 2010년 이후 지출의 증가율은 다른 영역에 비해 높게 나타난다(신윤정 외, 2021, p. 256).

〈표 4-4〉와 〈표 4-5〉는 OECD 회원국 29개국을 대상으로 연도별 가족 영역 지출 현황을 보여주는데¹⁶⁾, 〈표 4-4〉에서 GDP 대비 가족 영역

지출 비중을 보면, 2010년까지는 대체로 증가하는 추이를 보이다가 그 이후 소폭 감소하는 모습을 보인다. 나라별 자료의 가용 시점 차이로 2019년까지만 값을 산출하였지만, 한국은 29개국 중에서도 가족 영역 지출 비중은 하위 25%에 머물러있다. <표 4-5>는 전체 SOCX 지출 대비 가족 영역의 지출 비중을 나타내는데, 연도별로 소폭의 증감이 보이기는 하나 대체로 증가하는 추이를 보인다. 2019년 기준 평균을 보면, SOCX 지출 중 가족 영역 지출 비중은 약 10.12%로, 한국의 경우 GDP 대비 비중으로 본 가족 영역 지출 규모는 낮은 수준이지만, SOCX 지출 내에서 가족 영역으로의 지출 수준은 평균에 가까움을 알 수 있다.

[그림 4-1] 한국의 SOCX 가족 영역의 지출 비중 변화



주: GDP 대비 가족영역 비중은 오른쪽 축을 기준으로, 공공사회지출 중 가족영역 비중은 왼쪽 축을 기준으로 작성되었음

자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

16) OECD 회원국 29개국은 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국을 포함한다.

〈표 4-4〉 OECD 회원국의 GDP 대비 SOCX 가족 영역 지출 추이

(단위: %)

연도	평균	표준편차	하위 25%	중간값	상위 25%
1990	1.58	1.04	0.65	1.63	2.36
1995	1.72	1.20	0.59	1.84	2.60
2000	1.78	0.99	0.94	1.77	2.78
2005	1.91	1.03	1.07	1.98	2.86
2010	2.20	1.13	1.32	2.19	3.15
2015	2.11	0.94	1.39	1.99	2.93
2019	2.12	0.86	1.57	2.10	2.77

자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

〈표 4-5〉 OECD 회원국의 전체 SOCX 지출 대비 가족 영역 지출 비중 추이

(단위: %)

연도	평균	표준편차	하위 25%	중간값	상위 25%
1990	9.31	5.39	4.21	10.03	12.48
1995	8.63	4.61	4.39	8.85	12.29
2000	9.68	4.39	5.60	10.43	14.23
2005	9.86	4.56	5.66	10.18	13.89
2010	10.42	4.59	6.44	10.23	14.16
2015	10.28	4.20	7.49	10.11	13.24
2019	10.12	3.49	8.51	9.82	12.34

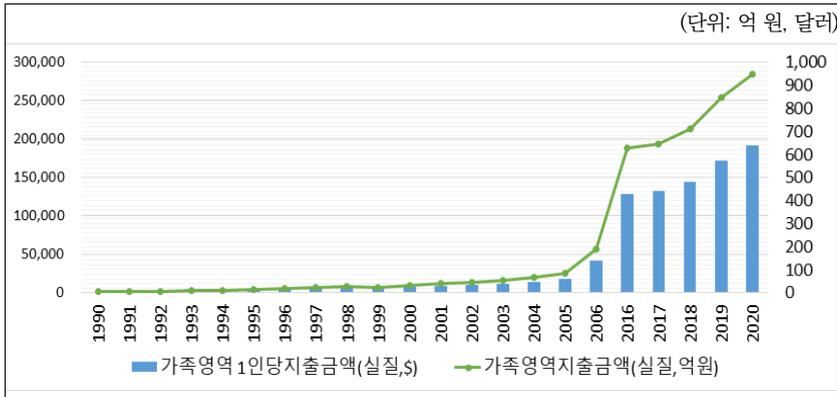
자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

[그림 4-2]는 2015년 불변가격 기준으로 나타낸 가족 영역 총지출 금액과 1인당 지출금액을 보여주는데, 가족 영역 총지출금액은 1990년 1,356억원(명목금액 599억원) 수준에서 2020년 약 28조원(명목금액 30조원) 규모로 증가하였음을 볼 수 있다(〈표 4-6〉 참조). 다만, 상승 추이의 기울기를 보면 정책의 큰 변화가 있었던 2012~2013년과 2018년 이후 최근 시점에서 상승폭이 가파르게 나타남을 볼 수 있는데, 구체적인 사항은 세부 분류별 가족 지출 추이에서 논의하고자 한다. 한편, 달러로

94 복지-고용-경제의 선순환 연구

산출한 1인당 실질 지출금액도 1990년 3.7달러 수준에서 2020년 640.28달러로 상당히 증가하였음을 볼 수 있다.

[그림 4-2] 한국의 SOCX 가족 영역의 지출 규모 변화



주: 가족영역 1인당 지출금액은 오른쪽 축을 기준으로, 가족영역지출금액은 왼쪽 축을 기준으로 작성되었음

자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

<표 4-6> 한국의 SOCX 가족 영역 지출 현황

(단위: 억 원, %, 달러)

연도	가족영역지출금액 (억원)	GDP 대비 가족영역지출 비중	공공사회지출 중 가족영역 비중	1인당지출금액(\$)
1990	1,356	0.03	1.13	3.69
1995	4,097	0.06	1.99	10.60
2000	9,220	0.10	2.31	22.87
2005	25,714	0.22	3.79	62.23
2010	95,462	0.67	8.51	224.66
2015	186,933	1.13	11.70	427.33
2020	284,596	1.55	10.75	640.28

주: 금액변수는 2015년 불변가격 기준임

자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

한국의 가족 지출 추이를 나타낸 [그림 4-1]과 [그림 4-2]를 함께 보면, 2005~2006년, 2012~2013년, 2018~2019년 등 세 시점에서 상대적으로 한국의 가족 영역 지출 규모가 크게 변화하였음을 볼 수 있는데, 이를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 가족 영역의 세부 분류별 지출 변화를 함께 살펴보고자 한다.

우선, [그림 4-3]과 [그림 4-4]는 SOCX 가족 영역 중 현금성 급여 정책과 현물지원 정책을 구분하여 전체 가족 영역 지출 대비 비중을 나타내었다. 2020년 기준 가족 영역 지출 중 현금성 급여는 약 30% 정도로 현물지원 정책의 비중이 여전히 더 높으나, 과거와 비교시 현금급여 정책이 꾸준히 증가하여 왔음을 볼 수 있다. 산전후휴가급여, 육아휴직 급여 등 모성보호 급여는 2001년 11월 도입·시행되어 2002년부터 관련 통계가 산출되었으며, 2013년 이전까지는 현금급여 정책 중 상대적으로 모성보호 급여 비중이 높았음을 볼 수 있다. 그러나 2013년 무상보육·유아교육 실시와 함께 가정양육수당제도가 크게 변화하면서, 가정양육수당을 소분류로 포함하고 있는 가족수당의 지출 비중이 상당히 증가하였음을 볼 수 있다¹⁷⁾. 또한, 2018년 9월 아동수당제도가 시행되고 대상 범위를 확대하면서 현금급여 정책 중 이를 포함하고 있는 가족수당의 비중이 최근 다시 크게 증가한 모습을 볼 수 있다.

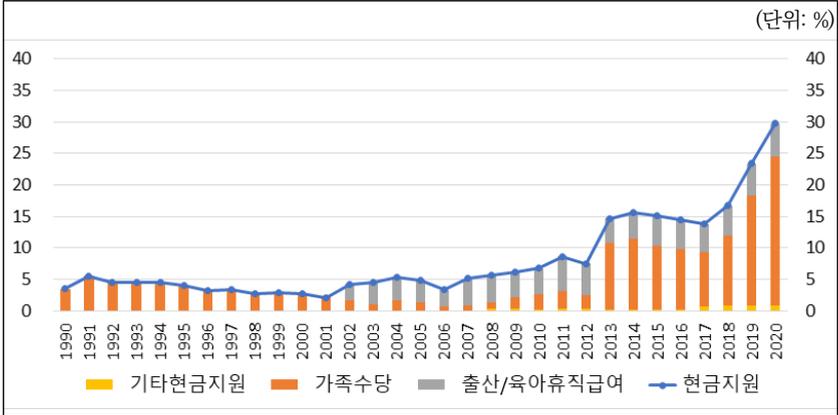
[그림 4-4]는 가족 지출 중 현물지원의 비중을 나타낸 것으로, 현금지원이 크게 확대된 2013년(가정양육수당), 2018년(아동수당) 이후 가족 영역의 현물지원 비중은 확연히 감소한 모습을 보이지만, 2020년 기준 약 70% 수준으로 여전히 현금지원 정책보다는 높은 비중을 차지하고 있다.

17) 2009년 7월 도입된 가정양육수당은 보육시설을 이용하지 않는 국민기초생활수급자와 차상위계층의 2세 미만 영아에 대해 월 10만원을 지급하였으나, 2013년부터는 소득수준에 관계없이 어린이집, 유치원을 이용하지 않는 미취학 아동에 대해 가정양육수당을 지급함(만 0세-월 20만원, 만1세-월 15만원, 만2~5세-월 10만원)

현물지원의 세부 분류별로 보면, 2008년 이전에도 영유아 조기교육 및 돌봄에 대한 지출 비중이 높았으나, 2008년 이후에는 현물지원 지출의 대부분을 차지하고 있음을 볼 수 있다. 1991년 영유아보육법이 제정된 후, 우리나라의 보육지원정책은 1990년대 보육시설 확충을 거쳐 2000년대에는 보육료 지원을 확대하는 방향으로 이루어져 왔다. 2000년대 초반까지는 영유아 가구의 소득에 따라 차등적으로 보육료를 지원하였으나, 이후 점차 대상 범위가 확대되어 2013년에는 만 5세까지 소득수준과 무관하게 무상보육이 실시되었다(김은정, 이혜숙, 2016, pp. 45-46).

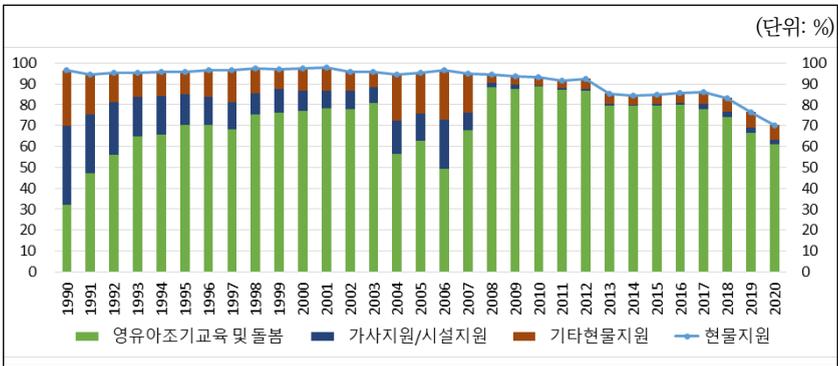
〈표 4-7〉은 [그림 4-3]과 [그림 4-4]에서 살펴본 가족 영역 지출의 세부 분류별 값을 나타낸 것으로, 현금 급여 정책에 해당하는 3가지 지출별 비중과 현물지원 정책에 해당하는 3가지 지출별 비중을 1990년부터 5년 단위로 보여준다. 최근 시점을 기준으로 보면, 영유아 조기교육 및 돌봄 지출 비중이 가장 높고, 그다음으로 가족수당 비중이 높게 나타남을 볼 수 있다. 가족 영역의 대표적 정책인 가족수당, 출산/육아휴직 급여, 영유아 조기교육 및 돌봄 지출 비중을 합산해보면, 1990년부터 계속 증가하다 최근에 소폭 감소하였으나, 여전히 가족 지출의 약 90%를 차지하고 있다.

[그림 4-3] 한국 SOCX 가족 영역 중 현금급여 지출 비중 변화



주: 가족 영역 전체 지출 금액 대비 각 세부 분류 항목별 비중을 산출한 것임. 출산/육아휴직 급여는 2002년부터, 기타현금지원은 2007년부터 산출되었음
 자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

[그림 4-4] 한국 SOCX 가족 영역 중 현물지원 지출 비중 변화



주: 가족 영역 전체 지출 금액 대비 각 세부 분류 항목별 비중을 산출한 것임
 자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

〈표 4-7〉 한국의 SOCX 가족 영역 세부 분류별 지출 비중 변화

(단위: %)

연도	현금				현물				(a) + (b) + (c)
	가족 수당 (a)	출산/ 육아 휴직 급여 (b)	기타 현금 지원	영유아 조기 교육/ 돌봄 (c)	가사/ 시설 지원	기타 현물 지원			
1990	3.47	3.47	0.00	0.00	96.53	31.92	37.94	26.67	35.39
1995	4.10	4.10	0.00	0.00	95.90	70.49	14.56	10.84	74.60
2000	2.78	2.78	0.00	0.00	97.22	76.90	9.61	10.72	79.67
2005	4.90	1.41	3.49	0.00	95.10	62.76	13.13	19.21	67.66
2010	6.79	2.35	4.19	0.26	93.21	88.73	0.49	3.98	95.27
2015	15.08	10.12	4.70	0.26	84.92	79.74	0.55	4.63	94.56
2020	29.72	23.60	5.23	0.89	70.28	60.90	2.33	7.05	89.73

주: 가족 영역 전체 지출 금액 대비 각 세부 분류 항목별 비중을 산출한 것임. 출산/육아휴직 급여는 2002년부터, 기타현금지원은 2007년부터 산출되었음

자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

한국의 가족 영역 세부 분류별 지출의 상대적 현황을 파악하고자, 〈표 4-8〉~〈표 4-12〉에서는 OECD 회원국의 지출 현황을 정리하였다. 우선, 〈표 4-8〉과 〈표 4-9〉는 현금지원과 현물지원의 지출 추이를 보여 주는데, GDP 대비 비중이나 가족 영역 내 비중 모두 현금지원은 지속적으로 감소하는 추이를 보이지만, 현물지원은 증가해온 모습을 보인다. 2019년 기준 평균적인 현금, 현물지원 수준을 보면 거의 5:5로 지출되고 있음을 볼 수 있다. 이는 한국의 상황과는 다소 차이가 있는 결과로, 앞서 살펴본 우리나라 현황과 비교하면, 한국의 가족 영역 내 현금급여 지출 비중은 OECD 평균보다 낮지만, 현물지원 지출 비중은 OECD 평균보다 높게 나타난다.

〈표 4-8〉 OECD 회원국의 SOCX 가족 영역 현금급여 지출 추이

(단위: %)

연도	GDP 대비 가족 현금급여 지출 비중		가족 영역 중 현금급여 지출 비중	
	평균	표준편차	평균	표준편차
1990	1.22	0.72	74.12	23.14
1995	1.25	0.83	70.51	25.83
2000	1.13	0.74	59.30	22.80
2005	1.17	0.77	57.88	21.30
2010	1.29	0.79	56.66	20.00
2015	1.14	0.59	53.03	17.34
2019	1.11	0.56	50.61	18.90

자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

〈표 4-9〉 OECD 회원국의 SOCX 가족 영역 현물지원 지출 추이

(단위: %)

연도	GDP 대비 가족 현물지원 지출 비중		가족 영역 중 현물지원 지출 비중	
	평균	표준편차	평균	표준편차
1990	0.40	0.55	28.43	26.57
1995	0.47	0.54	29.49	25.83
2000	0.64	0.46	40.70	22.80
2005	0.74	0.50	42.12	21.30
2010	0.90	0.58	43.34	20.00
2015	0.97	0.58	46.97	17.34
2019	1.01	0.57	49.39	18.90

자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

다음으로 <표 4-10>~<표 4-12>는 가족 영역 지출을 3자리 코드분류로 구분할 때, 가장 대표적인 세 가지 정책 유형에 대한 OECD 29개 회원국의 지출 추이를 보여준다¹⁸⁾. <표 4-10>에서 가족수당 지출을 보면, 평균적인 지출 비중은 시간이 지나면서 감소하는 경향을 보이며, 한국의 가족 영역 내 가족수당 지출 비중은 2020년 기준 약 23.6%로 OECD 평균보다 낮은 수준을 보인다. 출산/육아휴직 급여의 경우, GDP 대비 비중이나 가족 영역 내 지출 비중 모두 상대적으로 시간의 흐름에 따라 큰 변화를 보이지는 않고 소폭의 증감이 지속되고 있다(<표 4-11> 참조). 다만, 2020년 기준 한국의 가족 영역 내 출산/육아휴직 급여 지출 비중이 약 5.2%인 것을 고려하면, OECD 회원국과 비교시 상당히 낮은 수준을 보이고 있음을 알 수 있다.

이처럼 한국은 가족수당과 출산/육아휴직 급여 등의 현금급여 정책 지출 규모는 OECD 회원국의 평균에 비해 상대적으로 낮은 반면, 현물지원 정책의 상당 부분을 차지하는 영유아 조기교육 및 돌봄(ECEC) 지출 비중은 OECD 회원국과 비교시 매우 높은 수준이다. <표 4-12>에서 OECD 29개 회원국의 지출 추이를 보면, GDP 대비 ECEC 지출 비중뿐만 아니라 가족 영역 지출 중 ECEC에 대한 지출 비중도 시간이 흐르면서 큰 폭으로 증가해왔음을 볼 수 있다. OECD 29개 회원국의 가족 영역 내 ECEC 지출 비중은 2019년 기준 평균 36.9%에 이르렀지만, 한국의 2020년 가족 영역 내 ECEC 지출 비중은 약 60%로 상대적으로 매우 높은 수준이다(<표 4-7> 참조).

18) 여기서 제시하지는 않았지만, 한국과 유사하게 OECD 29개 회원국의 경우에도 가족수당, 출산/육아휴직 급여, 영유아 조기교육 및 돌봄(ECEC)에 대한 지출이 가족 영역 지출의 80% 이상을 차지하고 있다. 특히, 시간이 흐를수록 3가지 부문에 대한 지출 비중 합의 편차도 감소하여, 점점 더 이들 3가지 정책 부문에 지출이 집중되고 있다.

정리하자면, 우리나라의 가족 영역 지출은 관련 통계가 작성되기 시작한 1990년 이후로 꾸준히 증가하였지만, 2020년 기준 GDP 대비 비중은 약 1.55%로 OECD 회원국 평균 수준(2.12%, '19년)에 비해서 여전히 낮은 수준이다. 전체 공공사회복지지출 대비 가족 영역에 대한 지출 비중은 2020년 기준 10.75%로 OECD 회원국의 평균 수준이나, 가족 영역 내에서의 지출 구성은 상당한 차이를 보인다. 최근 시점을 기준으로, 우리나라는 현금 급여 지출 비중이 상대적으로 낮고 현물지원, 특히 영유아 조기교육 및 돌봄을 중심으로 한 지출 비중이 매우 높게 나타난다. 그리고 상대적으로 지출 규모가 작은 현금 급여 정책 중에서도 가족수당보다는 출산/육아휴직 급여 지출 비중이 OECD 회원국과 비교 시 더 낮은 상황인 것으로 나타난다.

〈표 4-10〉 OECD 회원국의 SOCX 가족 영역 가족수당 지출 추이

(단위: %)

연도	GDP 대비 가족 가족수당 지출 비중		가족 영역 중 가족수당 지출 비중	
	평균	표준편차	평균	표준편차
1990	0.83	0.50	52.73	22.69
1995	0.83	0.51	50.09	20.51
2000	0.81	0.57	41.43	19.23
2005	0.84	0.62	39.65	19.20
2010	0.90	0.66	37.91	18.89
2015	0.79	0.52	35.71	17.76
2019	0.76	0.43	34.75	16.56

자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

〈표 4-11〉 OECD 회원국의 SOCX 가족 영역 출산휴가/육아휴직 급여 지출 추이

(단위: %)

연도	GDP 대비 가족 출산/육아휴직 급여 지출 비중		가족 영역 중 출산/육아휴직 급여 지출 비중	
	평균	표준편차	평균	표준편차
1990	0.24	0.27	12.81	7.88
1995	0.28	0.30	13.63	9.56
2000	0.26	0.23	12.66	8.12
2005	0.25	0.22	12.44	8.23
2010	0.30	0.24	13.74	9.36
2015	0.28	0.21	13.13	8.61
2019	0.29	0.20	12.41	7.08

자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

〈표 4-12〉 OECD 회원국의 SOCX 가족 영역 ECEC 지출 추이

(단위: %)

연도	GDP 대비 가족 ECEC 지출 비중		가족 영역 중 ECEC 지출 비중	
	평균	표준편차	평균	표준편차
1990	0.29	0.48	16.37	18.29
1995	0.29	0.42	15.29	17.83
2000	0.46	0.34	29.80	17.65
2005	0.51	0.35	29.26	14.61
2010	0.65	0.40	32.53	17.06
2015	0.72	0.41	35.48	13.71
2019	0.74	0.39	36.93	15.08

자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

2. 가족정책 지출이 (여성)고용률에 미치는 영향

가족 영역 지출이 여성고용률에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하기에 앞서, 우선 한국의 여성고용률 추이를 살펴보고자 한국을 제외한 28개

OECD 회원국과 한국의 여성고용률을 <표 4-13>에서 제시하였다. 한국을 제외한 28개국을 대상으로 산출한 15~64세 여성고용률의 산술평균값과 한국의 여성고용률 추이를 보면, 대체로 시간이 흐르면서 여성고용률도 높아진 것으로 나타난다. 하지만, 28개 OECD 회원국의 경우, 시간이 흐를수록 여성고용률의 하위 25%와 상위 25% 간의 차이가 감소하여 국가간 편차가 줄어들고 있는 반면, 한국의 여성고용률과 OECD 회원국의 평균 여성고용률 간의 차이는 1990년대에 비해 최근에 오히려 더 커진 것으로 나타난다. 그리고, 2000년까지는 한국의 15~64세 여성고용률이 OECD 평균보다 낮아도 하위 25%보다는 높은 수준이었으나, 최근 시점으로 올수록 하위 25% 수준보다도 낮게 나타나고 있어 상대적으로 여성고용률이 낮은 국가임을 알 수 있다.

<표 4-13> OECD 회원국과 한국의 15~64세 여성고용률 추이

(단위: %, %p)

연도	28개 OECD 회원국				한국 (b)	격차 (a-b)
	평균(a)	하위 25%	중위값	상위 25%		
1990	53.1	40.8	53.9	62.8	49.0	4.1
1995	54.2	42.2	56.4	62.5	50.5	3.7
2000	57.0	49.5	58.8	65.7	50.1	6.9
2005	58.7	53.1	60.3	67.0	52.6	6.1
2010	59.9	54.9	61.7	67.6	52.7	7.2
2015	61.9	57.3	64.0	69.2	55.7	6.2
2019	63.8	61.2	67.2	71.8	56.7	7.1

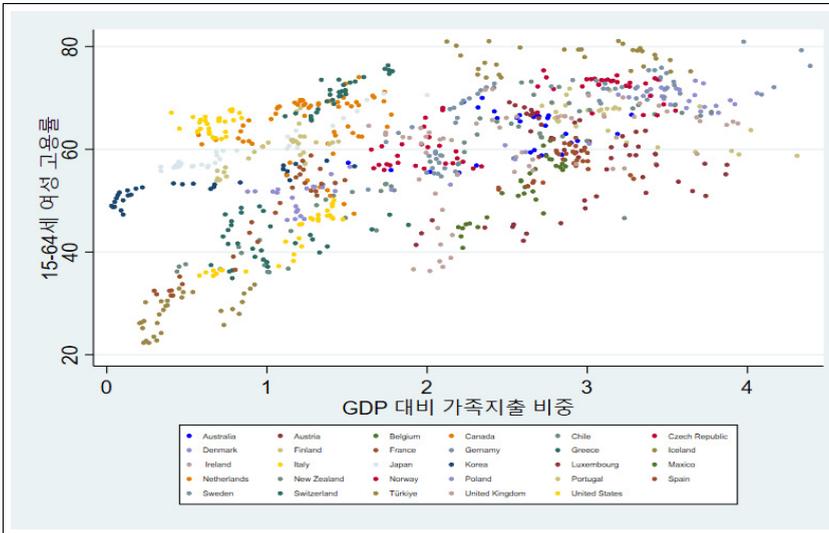
주: OECD 15~64세 여성고용률 자료를 이용하여 저자 산출
 자료: OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from
<https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

앞서 GDP 대비 가족 영역 지출 규모를 살펴본 바와 종합하면, 28개 OECD 회원국의 평균적인 추이 대비 한국은 가족 영역의 지출도 평균보

다 낮고, 여성고용률 수준 또한 평균보다 낮은 수준임을 알 수 있다. 이를 염두에 두고, 실증분석에 앞서 가족 영역별 지출 수준과 여성고용률의 관계를 시각적으로 살펴보도록 하자.

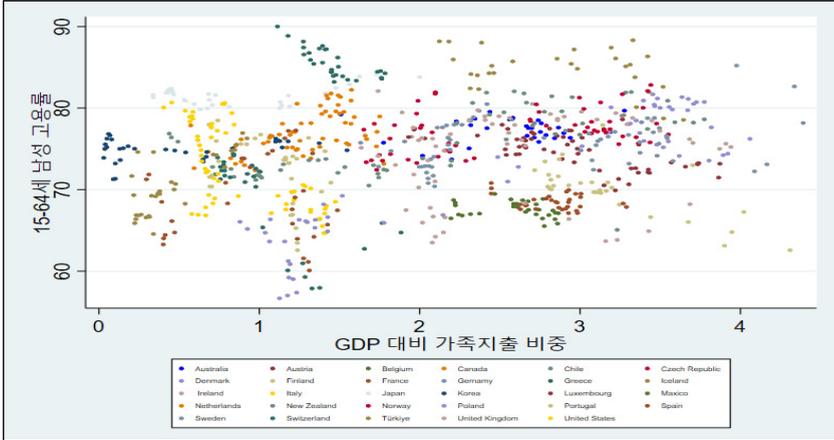
[그림 4-5]와 [그림 4-6]은 1990년부터 2020년까지 GDP 대비 가족 지출 비중과 15~64세 여성 및 남성고용률의 추이를 각각 나타낸 것이다. 여러 시점의 값을 하나의 그림에 표현하였기에 국가별로 여러 번의 관측치가 나타나고 있음을 고려하여도, 여성고용률과 GDP 대비 가족지출 비중은 대체로 정(+)의 관계가 관찰되는 반면, 남성고용률의 경우 GDP 대비 가족지출 비중과 특정한 방향의 관계가 보이지 않음을 볼 수 있다.

[그림 4-5] GDP 대비 가족지출 비중과 여성고용률(15~64세) 추이



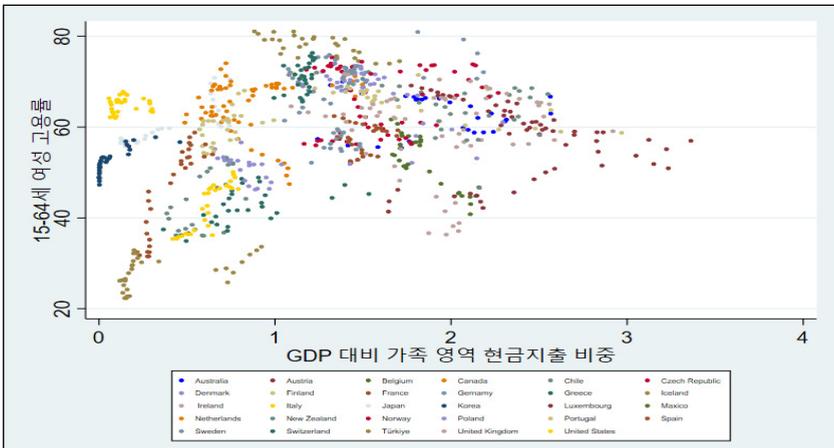
자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
 2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

[그림 4-6] GDP 대비 가족지출 비중과 남성고용률(15~64세) 추이



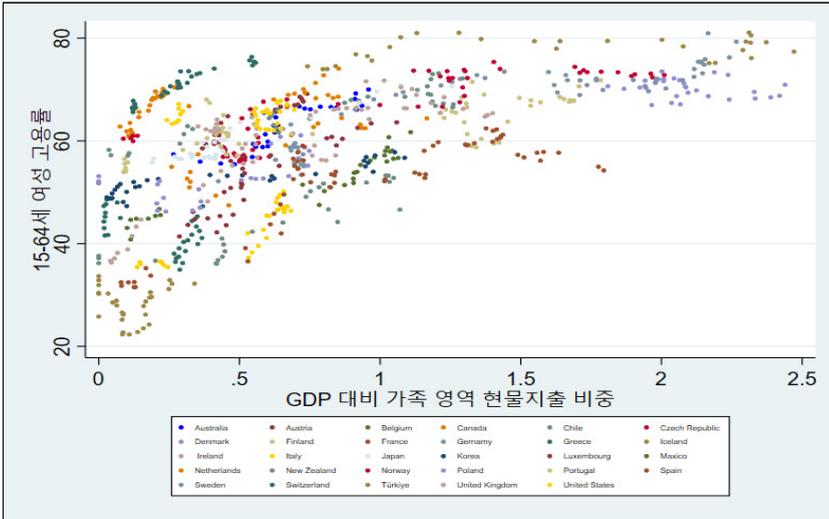
자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
 2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

[그림 4-7] GDP 대비 가족 영역 현금지출 비중과 여성고용률(15~64세) 추이



자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
 2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

[그림 4-8] GDP 대비 가족 영역 현물지출 비중과 여성고용률(15~64세) 추이



자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
 2) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

[그림 4-7]과 [그림 4-8]에서는 15~64세 여성고용률과 GDP 대비 현금 지출 비중 및 현물 지출 비중 추이를 각각 나타내었다. 현금지원 정책과 현물지원 정책을 비교하면, 상대적으로 현물지원 정책 지출과 여성고용률 간에 정(+)의 관계가 관찰되고 있다. 현금지원 정책의 경우, [그림 4-7]에서 한 방향으로의 관계성이 눈에 띄지 않으나, OECD 29개 회원국의 GDP 대비 가족 영역 현금지출 비중 평균이 1990년 이후 1% 초반 수준임을 볼 때(〈표 4-8〉 참조), 적정수준보다 낮은 현금지원 정책은 여성고용률에 긍정적 영향을 미칠 가능성도 있어 보인다.

마지막으로, 〈표 4-14〉에서 〈표 4-16〉은 본 연구의 주요 설명변수인 가족 영역 지출이 (여성)고용률에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는지 실증분석한 결과를 제시하고 있다. 〈표 4-14〉와 〈표 4-15〉는 본 장의 제

2절에서 제시한 기본 분석모형을 활용한 결과로, 분석시 활용된 종속변수에 차이가 있는데, <표 4-14>는 여성고용률을, <표 4-15>는 전체 고용률 및 남성고용률을 사용하였다. <표 4-16>은 교차항이 포함된 추가 분석모형을 활용한 결과로, 여성고용률을 대상으로 분석한 결과만 제시하였다. 각 분석에서 SOCX 공공사회복지지출과 관련한 변수들(예: 주요 독립변수인 가족 영역 지출 변수, 전체 SOCX 지출 변수)은 전기($t-1$)값이 사용되었으며, 그 외 고용률에 전반적으로 영향을 미칠 수 있는 변수들은 t 기값을 통제변수로 사용하였다.

<표 4-14>는 기본 분석모형을 적용한 것으로, 가족 영역의 지출을 여러 가지로 구분하여 분석한 결과를 보여준다. 표의 (1)은 GDP 대비 가족 부문 전체 지출 비중을, (2)와 (3)은 가족 부문 지출을 현금과 현물로 구분하여 각각의 GDP 대비 비중을 활용한 결과를 나타낸다. 추가로 (4)~(6)은 가족 부문 지출을 세부 정책유형별로 구분하여 각각의 GDP 대비 지출 비중을 주요 설명변수로 포함한 분석 결과를 나타낸다. 분석 결과를 보면, GDP 대비 가족 영역 지출 규모가 클수록 여성고용률도 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타남을 볼 수 있다. 가족 영역 지출을 현금과 현물로 구분하였을 때는, 현금지원 지출 비중이 높을수록 여성고용률도 높은 것으로 나타나며, 현물지원의 경우 추정된 계수는 양수이지만 통계적으로 유의하지 않게 나타난다. 가족 영역 지출의 대표적 정책유형별 분석 결과를 보면, 가족수당과 출산/육아휴직 급여는 여성고용률에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타나는 반면, 영유아 조기교육 및 돌봄(ECEC)은 통계적으로 유의하게 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타난다.

<표 4-15>는 <표 4-14>와 동일한 분석모형에서 종속변수를 15~64세 전체 고용률과 15~64세 남성고용률로 변경하여 분석한 결과를 나타낸다. 주요 독립변수에 대한 결과만 제시하였는데, 전체 고용률을 대상으로

한 결과를 보면, 가족 영역의 지출 규모가 커질수록 전체 고용률은 통계적으로 유의하게 증가하는 것으로 나타나며, 가족 영역의 지출을 지원방식별(현금 및 현물), 대표적 정책유형별로 구분하여 분석하여도 동일한 결과가 나타났다. 다만, 추정계수의 크기를 보았을 때 상대적으로 출산/육아휴직 급여와 ECEC의 고용률 증가 효과가 높은 것으로 나타난다.

남성고용률에 대한 분석 결과를 보면, GDP 대비 가족 영역 지출 비중은 15~64세 남성고용률에도 통계적으로 유의하게 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만, 가족 영역의 지출을 세부 분류별로 구분하여 분석하였을 때는 여성고용률에 대한 분석 결과와 다소 상반된 결과가 나타나고 있다. 통계적 유의성이 높지는 않지만, 남성고용률의 경우, 현금보다는 현물지원이, 정책유형별 분류에서는 출산/육아휴직급여와 ECEC 지출이 고용률에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 4-14〉 15~64세 여성고용률에 대한 영향: GDP 대비 가족 부문 지출 비중 개별 활용

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
GDP 대비 가족지출비중(t-1)	0.464** (0.186)					
GDP 대비 가족 현금지출 비중(t-1)		0.429* (0.230)				
GDP 대비 가족 현물지출 비중(t-1)			0.470 (0.395)			
GDP 대비 가족수당 비중(t-1)				0.380 (0.254)		
GDP 대비 출산육아휴직급여 비중(t-1)					1.182 (0.868)	
GDP 대비 ECEC 지출 비중(t-1)						1.283*** (0.456)
GDP 대비 전체 SOCX 지출 비중(t-1)	-0.254*** (0.037)	-0.236*** (0.035)	-0.219*** (0.035)	-0.221*** (0.033)	-0.227*** (0.038)	-0.199*** (0.036)
정부소비지출 (GDP 대비 %)	0.470*** (0.085)	0.464*** (0.083)	0.466*** (0.084)	0.447*** (0.083)	0.488*** (0.085)	0.451*** (0.075)
수출 (GDP 대비 %)	0.038*** (0.013)	0.037*** (0.014)	0.038*** (0.014)	0.039*** (0.013)	0.046*** (0.013)	0.039*** (0.013)
로그 1인당 GDP	4.062*** (0.975)	4.081*** (0.970)	4.142*** (1.005)	3.930*** (0.964)	3.986*** (1.125)	3.920*** (0.963)
실업률	-0.571*** (0.031)	-0.578*** (0.031)	-0.575*** (0.031)	-0.584*** (0.031)	-0.571*** (0.031)	-0.579*** (0.030)
로그 인구	10.347*** (2.350)	10.696*** (2.506)	10.471*** (2.538)	12.536*** (2.770)	12.532*** (2.811)	10.312*** (2.242)
노동생산성	-0.111*** (0.018)	-0.111*** (0.019)	-0.115*** (0.018)	-0.125*** (0.022)	-0.125*** (0.020)	-0.112*** (0.017)
노동수요	-0.120** (0.049)	-0.113** (0.052)	-0.125** (0.049)	-0.123** (0.054)	-0.137*** (0.051)	-0.127*** (0.049)
상수항	-80.413*** (19.976)	-84.170*** (23.437)	-81.684*** (21.681)	-99.609*** (26.177)	-100.168*** (26.705)	-77.850*** (20.530)
국가더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
연도더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
관측치수	777	765	777	740	723	758

주: *p < 0.05; **p < 0.01; ***p < 0.001

자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

2) OECD. (2023i). OECD Social Expenditure - Detailed data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

3) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

4) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

5) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

6) UN. (2023). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/> 2022. 10. 15.

〈표 4-15〉 15~64세 전체 고용률 및 남성고용률에 대한 영향: GDP 대비 가족 부문
지출 비중 개별 활용

종속변수: 15~64세 전체 고용률						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
GDP 대비 가족지출비중(t-1)	0.395*** (0.132)					
GDP 대비 가족 현금지출 비중(t-1)		0.332** (0.162)				
GDP 대비 가족 현물지출 비중(t-1)			0.499* (0.269)			
GDP 대비 가족수당 비중(t-1)				0.320* (0.180)		
GDP 대비 출산/ 육아휴직급여 비중(t-1)					1.243** (0.544)	
GDP 대비 ECEC 지출 비중(t-1)						1.011*** (0.299)
GDP 대비 전체 SOCX 지출 비중(t-1)	-0.204*** (0.029)	-0.187*** (0.029)	-0.179*** (0.026)	-0.179*** (0.027)	-0.182*** (0.027)	-0.157*** (0.026)

종속변수: 15~64세 남성 고용률						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
GDP 대비 가족지출비중(t-1)	0.385** (0.167)					
GDP 대비 가족 현금지출 비중(t-1)		0.265 (0.193)				
GDP 대비 가족 현물지출 비중(t-1)			0.614* (0.366)			
GDP 대비 가족수당 비중(t-1)				0.289 (0.194)		
GDP 대비 출산/ 육아휴직급여 비중(t-1)					1.147* (0.603)	
GDP 대비 ECEC 지출 비중(t-1)						0.776* (0.424)
GDP 대비 전체 SOCX 지출 비중(t-1)	-0.167*** (0.039)	-0.147*** (0.039)	-0.146*** (0.036)	-0.142*** (0.038)	-0.141*** (0.033)	-0.120*** (0.036)

주: 1) 〈표 4-14〉와 동일한 모형으로 분석된 결과이며, 종속변수만 상이함. 그 외 분석에 포함된 변수는 모두 동일하며, 국가더미, 연도더미도 모두 포함되었음. 분석 결과는 주요 독립변수에 대해서만 제시하였음.

2) *p < 0.05; **p < 0.01; ***p < 0.001

- 자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
- 2) OECD. (2023i). OECD Social Expenditure - Detailed data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
- 3) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 4) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 5) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 6) UN. (2023). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2022. 10. 15.

〈표 4-14〉와 〈표 4-15〉의 결과를 종합하면, GDP 대비 가족 영역 전체 지출 규모 증가는 전반적으로 고용률에 긍정적인 영향을 미치며, 세부 정책 유형별로는 영유아 조기교육 및 돌봄(ECEC) 지출 증가가 전체 고용률 및 성별 고용률에 일관되게 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난다.

다만, 〈표 4-14〉의 결과는 가족 영역 지출이 여성고용률에 미치는 영향에 대해 일관성 있는 해석을 어렵게 한다. 즉, 가족 영역 지출 규모 확대는 여성고용률에 긍정적 영향을 미치는데, 가족 영역 지출을 현금과 현물 크게 두 가지로 구분하였을 때는 현금지원에서 긍정적 효과가 나타나 는 반면, 대표적인 세 가지 정책유형별로 구분하였을 때는 현물지원의 대표적 정책인 ECEC에 한해서만 통계적으로 유의한 결과가 나타나기 때문이다. 이는 가족 영역 전체, 또는 현금 및 현물지원 정책 등의 구분에 포함되는 다양한 사업들이 여성고용률에 각각 다른 방식으로 영향을 미치기 때문에 나타나는 결과일 수 있고, 다른 한편으로는 가용 자료 및 분석 모형의 한계 등에 기인한 통계적 이유일 수 있다¹⁹⁾.

19) 본고에서 제시하지는 않았으나, 패널교정표준오차(PCSE) 방법 적용시 오차항이 패널별 AR(1)을 따르는 것으로 가정하였을 때(즉, 패널별로 자기상관계수가 상이함), 추정계수의 부호와 통계적 유의성이 일부 상이하게 나타남

한국의 경우, 1990년 이후 GDP 대비 가족 영역 지출 비중이 매우 큰 폭으로 변화하였지만, OECD 회원국의 GDP 대비 가족 영역 지출 비중은 상대적으로 큰 변화를 보이지 않으며 2000년대 중반 이후 약 2.1% 수준을 유지하고 있다. 가족 영역의 지출 규모가 상대적으로 크게 변화하지 않는 경우, 가족 영역 내의 지출 구성에 따라 여성고용률에 미치는 영향이 다른지 살펴보기 위해 <표 4-16>에서는 교차항을 포함하여 분석한 결과를 제시하였다. 교차항을 포함한 분석에서는 첫 번째 변수(A)와 두 번째 변수(B), 그리고 이 두 변수의 교차항(A*B)이 포함되게 되는데, 첫 번째 변수는 GDP 대비 가족지출 비중($t-1$ 기 값)으로 동일하지만, 두 번째 변수는 <표 4-16>의 각 열에 따라 다양하게 적용되었으며 두 번째 변수로 사용된 변수는 첫 번째 행의 각 열((1)~(6)번)에 표시되어 있다. 예를 들어, '(3) 가족 부문 중 현물지원'은 첫 번째 변수(A)로 GDP 대비 가족지출 비중, 두 번째 변수(B)로 가족 영역 중 현물지원 비중을 사용하였음을 의미하며, 교차항은 이 두 변수의 값을 곱하여 사용하였음을 의미한다. 그리고 두 번째 변수(B)의 한계효과(marginal effect)는 모형에서 추정된 계수 값을 활용하여, 첫 번째 변수(A)의 평균값 즉, 분석에 포함된 표본의 GDP 대비 가족 지출 비중 평균값을 기준으로 산출하였다. 본 장의 제2절에서 제시한 분석모형 식 (2)에 따르면, 두 번째 변수(B)의 한계효과는 $\hat{\lambda} + (\hat{\theta} \times FE_{it-1})$ 로 정의되어, 첫 번째 변수(A, FE_{it-1})의 값에 따라 변화하게 되므로, 이에 따라 산출된 한계효과 값의 통계적 유의성도 변할 수 있음을 유의할 필요가 있다.

앞서 언급하였듯이 <표 4-16>의 분석은 가족 영역 지출 규모를 고려하면서, 가족 영역 내의 정책유형별 지출 구성에 따라 여성고용률에 미치는 영향이 다르게 나타나는지 살펴보고자 실시한 것이다. 가족 지출 중 현금지원 비중을 고려한 분석 결과(<표 4-16>의 (2)번 열)를 보면, 현금지원

지출 비중이 높을수록 여성고용률에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 교차항의 부호는 양(+)의 값으로 나타나나, GDP 대비 가족 지출 비중의 평균 값에서 산출한 현금지원 비중의 한계효과는 통계적으로 유의하지는 않으나 음수값으로 나타난다. 한편, 가족 지출 중 현물지원 비중을 고려한 분석 결과(3)는 현물지원 비중이 높을수록 여성고용률에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나며, GDP 대비 가족 지출 비중 평균값에서 산출한 현물지원 비중의 한계효과는 양수로 나타나지만 통계적으로 유의하지는 않는다.

가족 영역의 대표적 정책유형인 가족수당, 출산/육아휴직 급여, 영유아 조기교육 및 돌봄(ECEC)으로 구분하여 분석한 결과에서는 대체로 통계적으로 유의한 결과가 나타나지 않았다. 다만, ECEC의 경우 GDP 대비 가족 지출 비중 평균값에서 산출한 한계효과는 통계적으로 유의하게 나타나고 있어, 가족 지출 규모가 OECD 평균에 근접한 국가에서는 가족 영역 내 지출 중 ECEC 정책에 대한 비중이 높을수록 여성고용률도 높게 나타나는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 4-16〉 15~64세 여성고용률에 대한 영향: GDP 대비 가족지출 비중과 가족지출내 정책유형별 비중 별도 고려

	(1) SOCX 대비 가족지출	(2) 가족부문 중 현금급여	(3) 가족부문 중 현물지원	(4) 가족부문 중 가족수당	(5) 가족부문 중 휴가급여	(6) 가족부문 중 ECEC
A. GDP 대비	0.713	-0.298	0.869***	0.145	0.517*	0.273
가족지출비중(t-1)	(0.687)	(0.497)	(0.312)	(0.357)	(0.304)	(0.247)
B. 각각 (1)~(6) 해당열	0.010	-0.029***	0.029***	-0.018	0.011	0.000
변수 비중(t-1)	(0.058)	(0.010)	(0.011)	(0.013)	(0.030)	(0.009)
교차항: A*B(t-1)	-0.013 (0.028)	0.012* (0.007)	-0.012 (0.007)	0.007 (0.007)	0.005 (0.013)	0.010 (0.008)
GDP 대비 전체 SOCX	-0.262***	-0.252***	-0.254***	-0.250***	-0.270***	-0.222***
지출 비중(t-1)	(0.057)	(0.037)	(0.037)	(0.037)	(0.042)	(0.039)
정부소비지출	0.472***	0.474***	0.476***	0.480***	0.503***	0.461***
(GDP 대비 %)	(0.085)	(0.084)	(0.088)	(0.085)	(0.085)	(0.074)

	(1) SOCX 대비 가족지출	(2) 가족부문 중 현금급여	(3) 가족부문 중 현물지원	(4) 가족부문 중 가족수당	(5) 가족부문 중 휴가급여	(6) 가족부문 중 ECEC
수출 (GDP 대비 %)	0.038*** (0.013)	0.034** (0.014)	0.034** (0.014)	0.040*** (0.013)	0.047*** (0.012)	0.040*** (0.013)
로그 1인당 GDP	4.083*** (0.968)	4.159*** (1.011)	4.135*** (1.043)	3.902*** (0.946)	3.920*** (1.091)	3.869*** (0.950)
실업률	-0.570*** (0.031)	-0.577*** (0.030)	-0.574*** (0.031)	-0.583*** (0.031)	-0.564*** (0.031)	-0.577*** (0.030)
로그 인구	10.445*** (2.373)	10.643*** (2.659)	10.726*** (2.647)	13.225*** (2.707)	12.821*** (2.675)	10.374*** (2.123)
노동생산성	-0.111** (0.017)	-0.110*** (0.019)	-0.110*** (0.019)	-0.124*** (0.021)	-0.125*** (0.020)	-0.111** (0.018)
노동수요	-0.120** (0.049)	-0.119** (0.051)	-0.120** (0.050)	-0.139*** (0.052)	-0.144*** (0.051)	-0.129** (0.049)
상수항	-81.754*** (20.221)	-82.486*** (24.754)	-85.915*** (21.926)	-105.564*** (25.275)	-103.061*** (25.418)	-78.399*** (19.533)
<i>B의 한계효과(t-1)[†]</i> <i>(A값 평균기준)</i>	<i>-0.016</i> <i>(0.079)</i>	<i>-0.005</i> <i>(0.010)</i>	<i>0.005</i> <i>(0.010)</i>	<i>-0.003</i> <i>(0.008)</i>	<i>0.022</i> <i>(0.022)</i>	<i>0.021**</i> <i>(0.010)</i>
국가더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
연도더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
관측치수	777	765	777	740	723	758

주: 1) *p < 0.05; **p < 0.01; ***p < 0.001
 2) (+): 교차항 중 B의 한계효과는 모형에서 추정된 결과값을 토대로 산출된 값임
 자료: 1) OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
 2) OECD. (2023i). OECD Social Expenditure - Detailed data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
 3) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 4) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 5) OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 6) UN. (2023). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2022. 10. 15.

제4절 소결

본 장에서는 사회지출 중 가족정책 영역과 관련된 지출이 (여성)고용률에 영향을 미칠 수 있는 경로를 살펴보고, OECD 29개 회원국을 대상으로 실증분석을 시도하였다. 가족 영역의 사회복지지출은 OECD 공공사회복지지출(SOCX) 자료를 활용하였으며, 가족 영역의 전체 지출 규모뿐만 아니라 가족 영역 내 정책의 지원방식(현금 또는 현물), 세부 정책유형별(가족수당, 출산/육아휴직급여, 영유아 조기교육 및 돌봄) 지출에 따라 (여성)고용률에 미치는 영향이 다른지 추가로 살펴보았다.

GDP 대비 가족 영역 지출 비중을 주요 설명변수로 고려한 기본 분석 모형과 이에 더해 가족 영역 내 정책분류별 지출 비중과 교차항을 추가로 함께 고려한 분석모형의 실증분석 결과를 종합하면, 가족 영역의 지출 규모가 클수록 전체 고용률뿐만 아니라 여성고용률도 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타난다. 그러나, 가족정책 지출을 유형별로 구분하여 분석하였을 때는 사전적으로 판단한 경로와 일관된 결과가 나타나지는 않았다. 다만, 가족 영역 지출을 대표적 정책 유형으로 구분하였을 때는 영유아 조기교육 및 돌봄(ECEC) 관련 지출이 통계적으로 유의하게 여성고용률에 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단된다.

하지만, 이러한 결과는 현재 한국의 상황에 대해 좀 더 면밀한 검토가 필요함을 시사한다. SOCX 가족 지출과 15~64세 여성고용률 추이에 대한 기초통계분석에서 나타나듯, 한국은 가족 지출 중 ECEC 비중이 OECD 29개 회원국의 평균보다 상당히 높지만, 여성고용률은 하위 25%보다도 낮게 나타나고 있기 때문이다. 이는 영유아 조기교육 및 돌봄서비스에 상당 부분 지출을 함에도 불구하고, 다른 국가와 비교시 '여성고용률 증가'로 나타나는 성과가 제한적임을 시사한다. 이러한 결과가 나타나

는 이유로는 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 분석 결과를 토대로 우선적으로 생각해볼 수 있는 것은 다른 국가와 비교시 한국은 ECEC에 대한 상당한 지출이 여성의 양육 부담을 완화시켜 경제활동을 활성화하는 방향으로 다른 가족정책 및 노동시장 정책과 시너지를 내지 못하고 있는 것으로 생각된다. 즉, 공적인 보육시설과 돌봄서비스만으로 여성이 노동시장에 재진입하거나 일자리를 유지할 수 있을 만큼의 양육 부담 완화가 이루어지지 못하는 실정이 반영된 것으로 생각된다. 박효진, 은선경(2012)에서는 미취학자녀가 있는 경력단절 여성의 노동시장 재진입에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 자녀양육부담 감소와 부모의 동거는 노동시장 재진입 가능성을 높이지만, 보육시설이용, 육아휴직 등의 가족정책은 경력단절 여성의 노동시장 재진입에 유의한 영향을 미치지 않음을 보였다. 기혼여성의 경제활동 변화를 분석한 유진성(2021)에서도 부모와의 동거가 기혼여성의 취업유지율을 증가시키는 것으로 나타났다. 이는 보육시설 및 돌봄서비스 제공만으로는 여전히 완화되지 못하는 양육 부담이 있음을 의미하며, 출산·육아기에 상대적으로 더 유연한 근무환경의 제공과 가사 및 육아 역할 등에 대한 사회 전반의 인식 변화도 여전히 필요함을 시사한다. 물론, 이외에도 ECEC에 대한 지출이 여성고용률 증가로 효과적으로 연결되지 못하는 다양한 원인이 있을 수 있기에, 추후 이에 대한 보다 면밀한 연구가 필요하다고 판단된다.



제5장

노동시장 정책의 사회경제적 효과: 사회적 신뢰를 중심으로

제1절 들어가며

제2절 국내외 노동시장 정책과 사회적 신뢰 현황

제3절 이론적 배경: 노동시장 정책과 사회적 신뢰

제4절 국내 인적 특성 자료를 이용한 실증분석

제5절 소결



제 5 장

노동시장 정책의 사회경제적 효과: 사회적 신뢰를 중심으로

제1절 들어가며

급속한 기술변화, 세계화, 인구구조 변화, 기후·생태 위기 등의 영향으로 노동시장의 불안정성과 불평등이 증대되고 사회 구성원 간 갈등이 커지면서 양질의 일자리 확대 및 분배 구조 개선을 위한 포용적 노동시장 정책의 중요성이 강조되고 있다. 국제노동기구(ILO)는 2019년 「일의 미래 보고서」에서 특별한 대책이 없으면 인류는 현재의 불평등과 불확실성이 더욱 악화하는 미래를 맞이할 가능성이 크다고 하며, 인간 능력, 노동 관련 제도, 지속 가능 양질의 일자리에 대한 투자를 확대해야 한다고 주장하였다 (ILO, 2019). 경제협력개발기구(OECD)도 2018년 「고용전략 보고서」에서 성장 친화적 환경 조성을 위해 생산물 시장과 노동시장의 유연성을 강조했던 이전 전략이 일자리의 양과 질, 포용성 측면에서 동시에 좋은 성과를 내기 어려웠다고 평가하며 노동시장 성과 평가 및 정책 우선순위 도출을 위한 핵심 기준에 노동시장 포용성을 추가할 것을 제안했다(OECD 2018).

우리나라의 재정지원 일자리 사업 규모도 지난 20여 년간 빠르게 증가했다. 재정지원 일자리 사업은 중앙정부와 지방자치단체가 재정지출을 통해 취업 취약계층 등의 고용안정을 직·간접적으로 지원하기 위하여 추진하는 사업으로, 우리나라에서는 OECD의 기준을 준용하여 직접 일자리, 직업훈련, 고용서비스 등 6가지 유형으로 분류한다(고용노동부 2021). 우리나라의 재정지원 일자리 사업 예산 총액은 2011년 8.3조 원에서 2021년 30.1조 원으로 3.6배 확대되었고, 참여자 수도 2021년 1~11월 고용보험 순 인원 기준 776.5만 명에 달할 정도로 대폭 증가했다(고용노동부 2019, 2021, 2022).

노동시장 정책의 효과를 높이기 위해서는 다양한 성과 변수를 대상으로 그간의 실적을 객관적으로 평가하고 앞으로의 발전 방안을 수립할 필요가 있다. 재정지원 일자리 사업의 영향에 관한 기존 연구는 고용의 양과 질에 미치는 효과에 관한 연구가 대부분이었는데, 정책 유형, 대상자 특성, 경기 국면, 정책효과 파급 기간 등에 따라 상반된 결과가 제시되는 경우가 많아 어느 한 방향의 강건한 결론을 도출하기 어렵다. 사업 참여자의 소득 및 고용안정에 도움을 준다는 연구도 많지만, 저임금 불안정 일자리 고착 효과와 사중손실, 대체효과, 전치효과 등의 부작용을 지적하는 연구도 많다 (Card, Kluve & Weber, 2017; 황선웅, 2018a).

반면, 우리 사회의 포용성 개선 성과에 초점을 둔 연구는 드물었다. 이 글은 그러한 기존 연구의 한계를 보완하기 위해 사회적 신뢰(social trust)의 측면에서 우리나라 노동시장 정책의 성과를 살펴본다. 사회적 신뢰는 노동시장 포용성을 증시하는 새로운 고용전략에서 강조하는 사회적 배제 방지 및 사회경제적 위험으로부터 개인 보호라는 목표와 밀접히 연관된 변수이다. 이는 또한 물적자본, 인적자본 등과 함께 경제성장의 주요 원천으로 주목 받고 있는 사회적 자본(social capital)과 매우 유사한 변수로서 노동시장 정책과 증장기 지속 가능한 성장 잠재력을 연계하는 매개변수의 역할을 한다. [그림 5-1]은 노동시장 정책, 사회적 신뢰, 경제발전 간 관계에 관한 본 연구의 이론적 가설을 보여준다. 본 연구는 최근의 고용 정책 패러다임 변화 추세를 반영하여 노동시장 정책의 주요 목표에 포용성을 추가할 필요성을 강조하고, 사회적 신뢰와의 연관성을 중심으로 최근의 정책 변화 성과를 살펴본다는 점에서 국내 기존 문헌과 구별된다.

[그림 5-1] 노동시장 정책, 사회적 신뢰, 경제발전: 개념 틀



자료: 저자작성

이 장은 다음과 같이 구성된다. 제2절은 OECD 회원국과 우리나라의 노동시장 정책 특징 및 사회적 신뢰 현황을 간략히 검토한다. 제3절은 노동시장 정책과 사회적 신뢰의 관계에 관한 선행 연구의 결과를 정리한다. 제4절은 2006~2021년 중 국내 인적 특성 집단별 고용보험 가입률 변화와 타인 신뢰도 변화의 관계를 살펴본다. 제5절은 주요 결과를 요약하고 시사점을 논의한다.

제2절 국내외 노동시장 정책과 사회적 신뢰 현황

1. 노동시장 정책

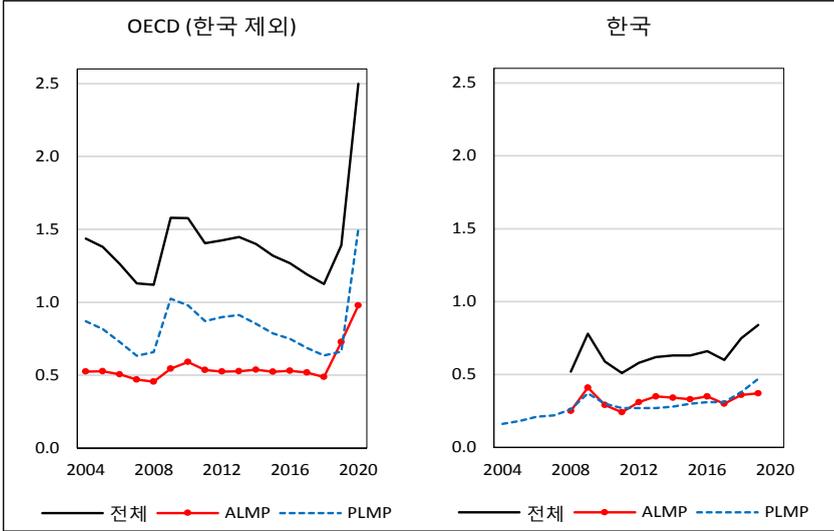
[그림 5-2]는 우리나라를 제외한 OECD 회원국과 우리나라의 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율 추이를 보여준다. OECD 회원국 평균 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율은 2009~2010년 글로벌 금융위기 직후 1.6%로 증가한 후 2010년대 후반까지 1% 초반대로 하락했다가 2020년 코로나19 위기가 발생하면서 2.5%로 증가했다. 노동시장 정책 유형을 적극적 노동시장 정책(훈련, 고용서비스, 고용장려금, 직접 일자리, 창업지원 등)과 소극적 노동시장 정책(실업 소득 지원)으로 구분해 살펴보더라도 전반적인 추이는

비슷한데, 소극적 노동시장 정책 지출 비율이 조금 더 높고 경기변동에 더 민감하게 반응하며, 적극적 노동시장 정책 지출 비율은 2010~2018년 대체로 일정한 수준을 유지하다가 2019~2020년에 큰 폭으로 증가했다.

우리나라의 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율은 코로나19 위기 전 기준 0.8% 정도로 OECD 회원국 중 중하위권에 속했다([그림 5-3]). 다만, 추세 자체는 코로나19 이전에도 꾸준히 증가했다. 적극적 노동시장 정책의 지출 비중이 소극적 노동시장 정책과 대체로 매우 비슷하고 다소 높은 해도 있었다는 것도 다른 OECD 회원국과 차이가 있다. 직접 일자리 사업 등의 비중이 다른 OECD 회원국보다 높았기 때문이다.

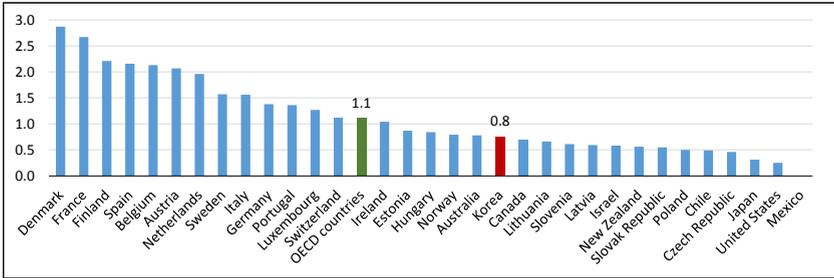
[그림 5-4]에서 볼 수 있듯이, 우리나라의 코로나19 발생 초기(2020년 2분기, 3분기, 2021년 1분기) 실제 고용 감소 규모 대비 고용유지지원금 인원 배율은 0.7배로 OECD 평균 4.7배에 훨씬 못 미쳤고, 조사 대상 30개국 중 미국과 칠레에 이어 세 번째로 낮았다. 이는 우리나라의 코로나19 위기 관련 노동시장 정책 대응이 다른 나라보다 소극적이었음을 시사한다.

[그림 5-2] GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율 추이: OECD vs 한국



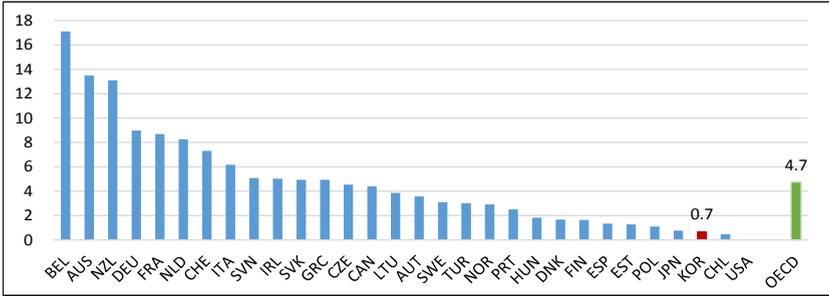
주: OECD는 한국을 제외한 OECD 회원국 단순 평균임.
 자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

[그림 5-3] GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율 국가 간 비교: 2018년



주: 2018년 자료가 부재한 그리스와 영국은 제외.
 자료: OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.

[그림 5-4] 코로나19 위기 초반 고용 감소 규모 대비 고용유지지원금 지급 인원 비율 국가 간 비교



주: 2020년 2분기, 3분기, 2021년 1분기 평균. 고용 감소 규모는 2019년 4분기 대비 임금노동자 수 변화를 의미함.
 자료: OECD. (2021a). OECD Employment Outlook 2021, 황선웅. (2022). 위기 대응 재직자 고용유지·직업훈련 정책에서 재인용.

<표 5-1>과 [그림 5-5]는 우리나라 재정지원 일자리 사업 유형별 예산 규모와 연도별 추이를 보여준다. 실업 소득 지원(실업급여) 사업의 규모가 가장 크고, 적극적 노동시장 정책 중에는 고용장려금 사업의 규모가 가장 크다. 두 정책 모두 2017년 이후 빠르게 증가했다. 반면, 직접 일자리, 창업지원, 직업 훈련, 고용서비스 사업은 앞의 두 정책보다 예산 비중도 작고 증가율도 낮았다.

우리나라 노동시장 정책의 최근 또 다른 주요 변화 중 하나는 최저임금 인상 관련 일자리안정자금과 코로나19 위기 대응 고용유지지원금 등의 수급 요건으로 고용보험 가입을 의무화하고, 전 국민 고용보험 로드맵 추진을 통해 적용 대상 확대 및 사각지대 해소 노력을 강화하면서 저임금 불안정 일자리를 중심으로 고용보험 가입률이 빠르게 증가했다는 것이다. [그림 5-6]에서 볼 수 있듯이, 시간당 임금이 법정 최저시급의 150%(1.5배)보다 높은 임금 노동자들의 고용보험 가입률은 2015년 83.0%에서 2021년 88.7%로 5.7%p 증가했지만, 최저시급 80~150% 사이에 속하는 임금노동자의 고용보험 가입률은 같은 기간 47.5%에서 66.6%로 19.1%p 증가했다. 시간당 임금을 최저시급 80% 이하로 응답한 임금노동자의 고용보험 가입률도 15.1%에서 23.3%로 8.2%p 증가했다.

이러한 최근 변화에도 불구하고, 우리나라의 고용보험 적용률과 실직 후 급여 지급률은 여전히 OECD 회원국 하위권에 속한다(그림 5-7). 특히, 고용불안정성이 큰 비정규직 노동자의 실직 후 실업급여 지급률이 다른 국가보다 매우 낮다(그림 5-8).

〈표 5-1〉 우리나라 재정지원 일자리 사업 유형별 예산 규모

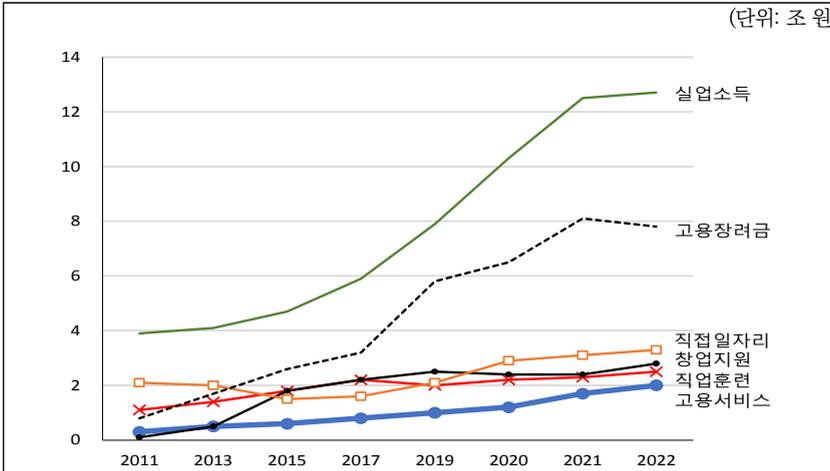
(단위: 조 원)

	2011	2013	2015	2017	2019	2020	2021	2022
고용서비스	0.3	0.5	0.6	0.8	1.0	1.2	1.7	2.0
직업훈련	1.1	1.4	1.8	2.2	2.0	2.2	2.3	2.5
창업지원	0.1	0.5	1.8	2.2	2.5	2.4	2.4	2.8
직접 일자리	2.1	2.0	1.5	1.6	2.1	2.9	3.1	3.3
고용장려금	0.8	1.7	2.6	3.2	5.8	6.5	8.1	7.8
실업 소득	3.9	4.1	4.7	5.9	7.9	10.3	12.5	12.7
합계	8.3	10.2	13.0	15.9	21.3	25.5	30.1	31.1

자료: 2011~2020년 수치는 고용노동부(2019), 2021~2022년 수치는 고용노동부(2021).

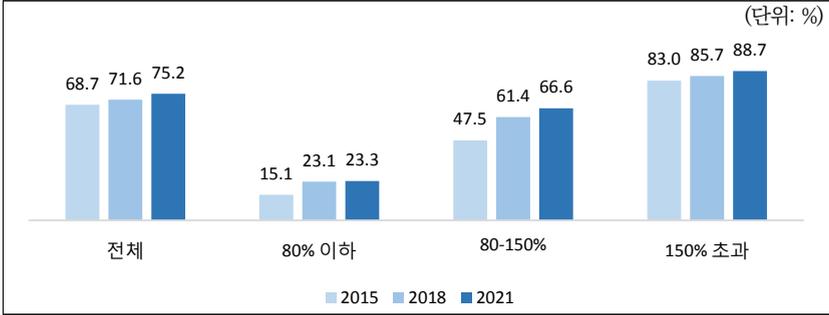
[그림 5-5] 우리나라 재정지원 일자리 사업 유형별 예산 추이

(단위: 조 원)



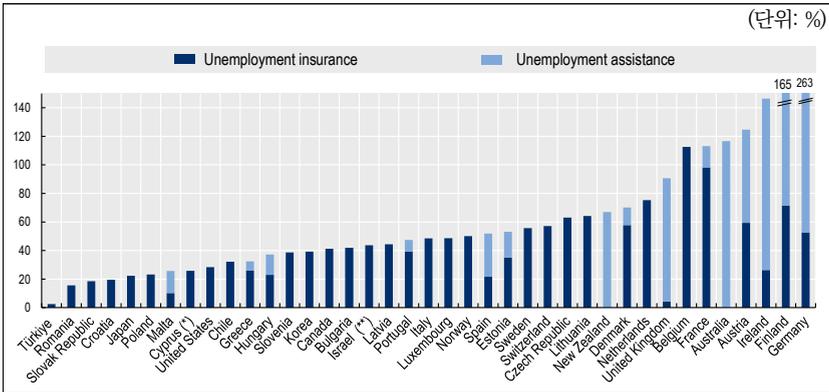
자료: 2011~2020년 수치는 고용노동부(2019), 2021~2022년 수치는 고용노동부(2021).

[그림 5-6] 최저임금 대비 임금 구간별 고용보험 가입률, 2015~2021



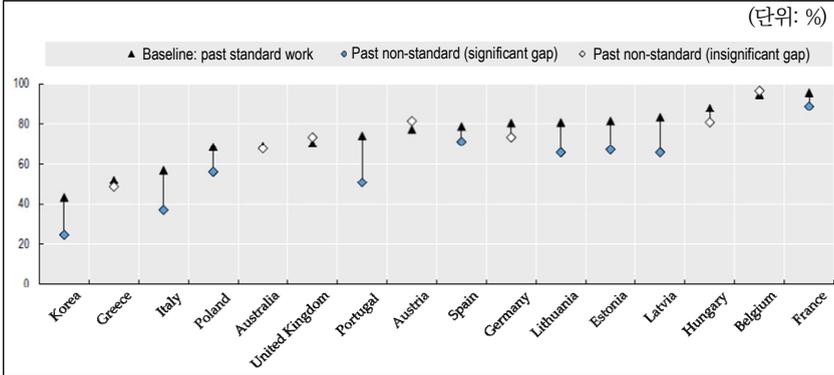
주: 시간당 임금 기준. 시급제 노동자는 시간당 보수액을 이용했고, 그 외 노동자의 시간당 임금은 “월평균 임금 ÷ (주당 노동시간 / 7 * 30.4)”로 계산함.
 자료: 통계청. (2023). 마이크로데이터통합서비스(MDIS): 경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>에서 2023.01.15. 인출.

[그림 5-7] 실업자 대비 실업급여 수급자 비율 국가 간 비교: 2018년



자료: OECD. (2023). SOCR database. Retrieved from www.oecd.org/social/recipients.htm 2023.01.15.

[그림 5-8] 이직 후 사회 지원금 수급률 국가 간 비교: 2016~2019년



주: 근로 연령층 기준. 은퇴자(조기 은퇴 포함), 학생, 군인 제외. 통계적 유의성은 90% 신뢰구간을 이용해 판단. 'Past standard(과거 정규직)'와 'Past non-standard(과거 비정규직)'는 조사 연도에 6개월 이상 미취업 상태에 있었으나 1년 전과 2년 전에는 정규직 또는 비정규직으로 일했던 사람들을 의미함. 정규직과 비정규직의 자세한 정의는 원논문 참조.

자료: Immervoll, Fernandez, Hye, Lee, Pacifico. (2022), De-Facto Gaps in Social Protection for Standard and Non-Standard Workers, [그림 5] 재인용.

2. 사회적 신뢰

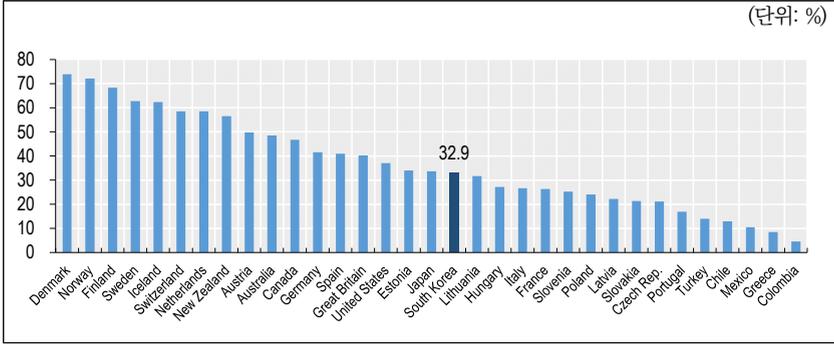
[그림 5-9]는 세계 가치관 조사(WVS: World Values Survey)와 유럽 가치관 조사(EVS: European Values Survey) 통합 자료(IVS: Integrated Values Survey)를 이용해 OECD 회원국의 2017~2021년 타인 신뢰도를 측정해 낸 결과이다. 이 그림의 수치는 “일반적으로 말해서 사람들을 믿을 수 있다고 생각하십니까? 아니면 인간관계에서 조심해야 한다고 생각하십니까?”라는 질문에 “대부분 믿을 수 있다”고 응답한 인원 비율을 보여준다. 우리나라의 타인 신뢰도는 2018년 기준 32.9%로 OECD 평균보다 조금 낮은 중위권에 속한다.

[그림 5-10]은 집단 또는 기관 유형별로 국가별 타인 신뢰도를 비교한 결과이다. 가족 또는 일반적 타인에 대한 신뢰도보다 경찰, 사법 시스템, 정부, 국회에 대한 신뢰도가 다른 국가에 비해 매우 낮음을 볼 수 있다.

[그림 5-11]은 우리나라와 여타 OECD 국가들의 타인 신뢰도가 지난 40여 년간 어떻게 변화해 왔는지를 보여준다. 우리나라의 타인 신뢰도는 1982년 36%에서 2001년 27.3%까지 큰 폭 하락한 후 약 10년간 정체 상태를 이어가다가 2010년대 들어 소폭 회복되어 2018년에는 32.9%로 높아졌다. 다른 OECD 국가들도 2000년대 중반까지 감소한 후 다시 상승하는 U자형 추세를 보였는데, 우리나라와 다른 OECD 회원국 평균 간 격차는 2000년대 이전 1~2%p에서 2000년대 중반 이후 5~6%p로 확대되었다.

[그림 5-12]와 [그림 5-13]은 한국보건사회연구원 「한국복지패널조사」와 한국행정연구원 「사회통합실태조사」 자료를 이용해 우리나라의 타인 신뢰도를 계산한 결과이다. 「한국복지패널조사」는 2006년 이후 3년 주기, 「사회통합실태조사」는 2013년 이후 매년 타인 신뢰도 조사를 시행했다. 이들 자료의 타인 신뢰도 수준은 「사회통합실태조사」가 50~70%대, 「한국복지패널조사」가 40~50%대로 IVS 자료(20~30%대)보다 높았다. 변화 방향은 IVS 자료와 마찬가지로 「한국복지패널조사」 자료에서도 2006년보다 2010년 이후 타인 신뢰도가 높아진 것으로 나타났다. 2010년 이후에는 두 자료 모두 2010년대 중반까지 정체 또는 소폭 감소하다가 2018년 전년 대비 3~4%p 정도 상승한 후 2019년 또는 코로나19 이후 다시 감소한 것으로 나타났다.

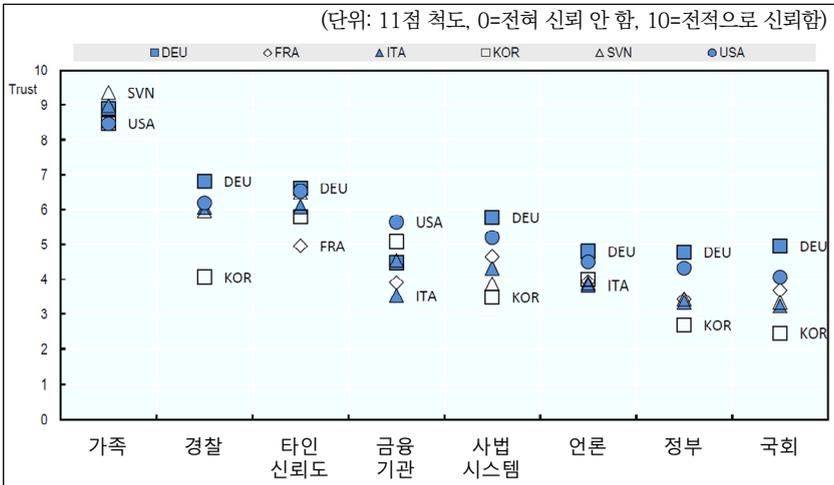
[그림 5-9] 타인 신뢰도 국가 간 비교



주: “일반적으로 말해서 사람들을 믿을 수 있다고 생각하십니까? 아니면 인간관계에서 조심해야 한다고 생각하십니까?”라는 질문에 “대부분 믿을 수 있다”고 응답한 비율임. 표본 가중치 적용. 설문조사 연도는 2017년 14개국, 2018년 14개국, 2019년 1개국, 2020년 3개국, 2021년 1개국임. 한국은 2018년. OECD 회원국만을 포함함.

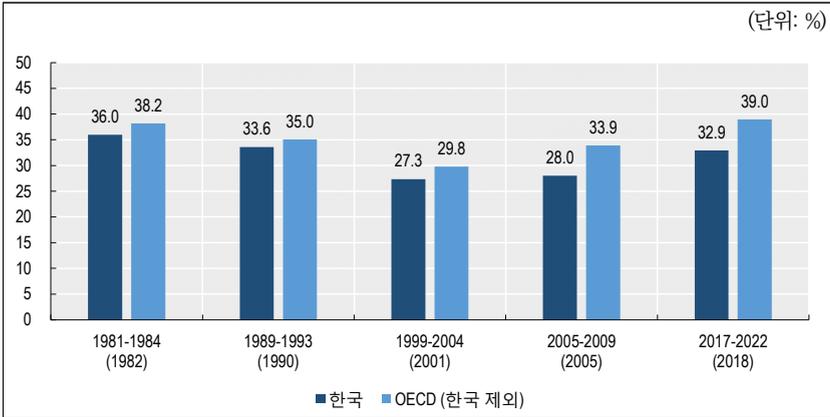
자료: 1) World Value Survey. (2022). WVS 7th Wave, Retrieved from <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp> 2022.10.15.
 2) European Value Survey. (2022). EVS 5th Wave. Retrieved from <https://europeanvaluesstudy.eu/> 2022.10.15.

[그림 5-10] 집단 또는 기관 유형별 신뢰도 국가 간 비교



자료: Murtin, Fleischer, Siegerink. (2018). Trust and Its Determinants: Evidence from the Trustlab Experiment, [그림 4.1] 재인용.

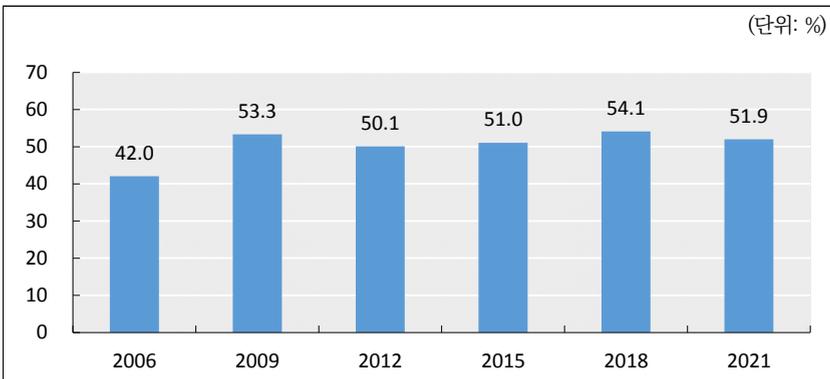
[그림 5-11] 타인 신뢰도 추이: OECD vs 한국



주: 세계 가치관 조사(WVS)와 유럽 가치관 조사(EVS)가 중복되는 기간만 고려함. 괄호 안의 연도는 한국의 설문조사 연도. 표본 가중치 적용. OECD 회원국만 포함함.

자료: 1) World Value Survey. (2022). WVS 7th Wave, Retrieved from <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp> 2022.10.15.
 2) European Value Survey. (2022). EVS 5th Wave. Retrieved from <https://europeanvaluesstudy.eu/> 2022.10.15.

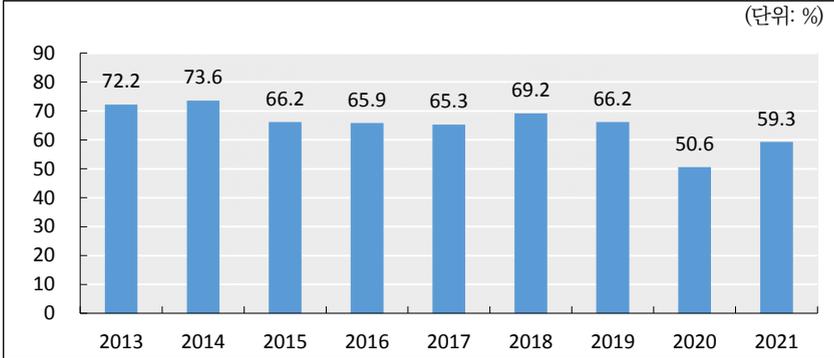
[그림 5-12] 우리나라의 타인 신뢰도 추이: 한국복지패널조사



주: “일반적으로 볼 때, 귀하는 대부분의 사람들을 믿을 만하다고 생각하십니까?”라는 질문에 “대부분의 사람들을 믿을 만하다”고 응답한 비율임. 표본 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2022). 한국복지패널. <https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2023.01.15. 인출.

[그림 5-13] 우리나라의 타인 신뢰도 추이: 사회통합실태조사



주: “귀하는 일반적으로 사람들을 어느 정도 믿을 수 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 “약간 믿을 수 있다” 또는 “매우 믿을 수 있다”라고 응답한 비율임. 표본 가중치 적용.
 자료: 한국행정연구원. (2022). 사회통합실태조사. <https://www.kipa.re.kr/site/kipa/research/selectRelist.do?seSubCode=BIZ017A001>에서 2023.01.15.인출.

제3절 이론적 배경: 노동시장 정책과 사회적 신뢰

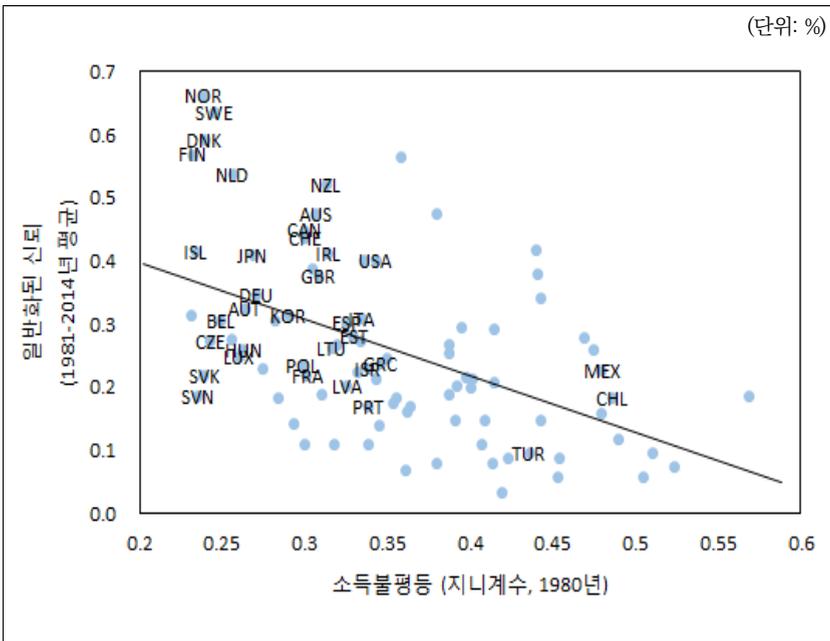
‘사회적 신뢰’는 다른 이들을 일반적으로 얼마나 믿을 수 있는지에 관한 사회 구성원의 평균적 인식을 뜻한다. 이는 불특정 다수에 대한 일반적 신뢰도(generalized trust)를 의미하며 특별한 경제적 이해관계나 혈연, 학연, 지연 등을 같이 하는 특정 집단 내 폐쇄적 신뢰와 구별된다.

경제발전론에서는 사회적 신뢰를 경제성장의 심층적 원천인 사회적 자본과 같은 의미로 사용하는 경우가 흔하다. 사회적 신뢰 수준이 높을수록 경제 주체들 간 거래 비용이 감소하고, 정보 공유와 협력 활동이 촉진되어, 중장기 경제성장에 유리하다는 실증 결과가 상당수 축적되어 있다(Knack & Keefer, 1997; Algan & Cahuc, 2010).

사회적 신뢰의 결정요인은 개인 수준 미시적 요인과 국가 또는 지역 단위 거시적 요인으로 구분될 수 있다. 미시적 요인은 인종/민족, 종교, 성, 학력,

소득 수준, 취업 여부, 생활 만족도, 정부 또는 여타 제도 신뢰도, 사회활동 참여도 등이 대표적이다. 거시적 요인 중에는 거시경제 및 노동시장 환경, 정부 정책 및 제도의 질, 복지 제도, 소득 불평등 등의 영향에 관한 관심이 높다(Knack & Keefer, 1997; Alesina & La Ferrara, 2002; Rothstein & Uslaner, 2005; Gould & Hijzen, 2016). [그림 5-14]는 전 세계 92개 국가의 소득 불평등 수준과 타인 신뢰도 간 관계에 관한 산포도를 보여주는데 소득 불평등이 높은 국가일수록 타인 신뢰도가 낮음을 확인할 수 있다.

[그림 5-14] 소득 불평등과 타인 신뢰도의 관계



주: 지니계수는 Solt(2016)의 1980년 자료를, 일반화된 신뢰는 World Values Survey 자료의 1981~2014년 평균을 이용함. 전 세계 92개 국가 포함. 라벨이 표시된 국가는 OECD 회원국임.
 자료: 황선웅. (2018b). 불평등이 산업발전에 미치는 영향, 황선웅·안상훈 저, 소득불평등이 생산성과 산업발전에 미치는 영향, 제2장, [그림 II-11] 재인용

노동시장 정책도 소득 불평등 완화, 취업 및 사회활동 기회 확대, 연결망 확대 등의 경로를 통해 사회적 신뢰 수준에 영향을 미칠 수 있다. 주요 연구 결과를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

Jeon(2012)은 국제 사회조사(ISSP: International Social Survey Programme) 2004년 39개국 횡단면 자료를 이용하여 노조 가입률, 단체교섭 중앙집중도, 단체협약 적용률, 복지 지출 규모와 타인 신뢰도가 정(+)의 관계에 있다는 결과를 제시했다. 그는 이러한 결과에 대해 노동과 자본 간 힘의 균형과 관련한 복지 제도가 불평등을 줄이고, 불평등 감소는 사회적 신뢰를 증대시키기 때문이라고 해석했다.

Anderson(2009)은 적극적 노동시장 정책이 사회 연결망(social networks)을 확대하고 사회적 배제 인식(social exclusion perception)을 감소시켜 사회적 신뢰를 높일 수 있다고 주장했다. 그는 유럽 사회조사(ESS: European Social Survey) 17개국 2002~2003년 개인 단위 횡단면 자료를 이용해 GDP 대비 적극적 노동시장 정책 지출 비율이 사회활동 빈도 및 자발적 모임 참여 빈도를 증대시키고 사회적 배제감을 감소시킨다는 실증 결과를 제시했고, 이러한 효과가 실업자 또는 임시직 등 노동시장 외부 경계에 있는 이들에게서 더 크게 나타남을 보였다.

Lee(2013)는 노동시장 취약계층 지원정책이 사회적 신뢰에 미치는 영향이 국가별 상황과 정책 유형에 따라 다를 수 있다고 주장했다. 저숙련-저임금-불안정한 일자리와 고숙련-고임금-안정적 일자리의 이중 구조가 심한 국가의 수동적 소득 이전(passive income transfer) 정책은 노동시장 참여자 간에 공동의 이해를 형성하기 어렵고 수급자의 무임승차 행위 문제를 둘러싼 사회적 갈등을 증대시켜 사회적 신뢰에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 반면, 노동시장 취약계층의 숙련 형성 지원에 초점을 둔 적극적 노동시장 정책은 수급자의 무임승차 유인이 상대적으로 작다. 노동자에게는 미래 더 나은 취업 기회와 삶의 궤적에 대한 낙관적 기대, 자신의

삶과 위험을 관리한다는 인식을 갖게 하고 고용주에게는 고숙련 노동력 이용 기회를 제공함으로써 프로그램 참여자 간 공동 이해를 형성하고 사회적 신뢰와 협력 활동에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 그는 세계 가치관 조사(WVS) 17개 국가 2000~2004년 개인 단위 자료를 이용해 GDP 대비 적극적 노동시장 지출 비율은 사회적 신뢰를 증대시키고 고용주와 노동자 및 직종 간 신뢰 격차를 감소시키지만, 수동적 이전지출 비율은 사회적 신뢰에 부정적 영향을 미친다는 실증 결과를 제시했다.

Keivins(2019)는 유럽 사회조사 16개국의 2008, 2010, 2012, 2014년 4개년도 개인 단위 자료를 이용해 노동시장 이중 구조와 취약계층 지원 정책의 상호작용 효과를 분석했다. **비전형 고용 및 실업 노출도로 측정된 노동시장 외부자성(outsiderness)이 높은 이들에게 타인 신뢰도가 낮았는데, 삶의 만족도, 사회적 배제 인식, 최근 실업 경험이 이러한 효과를 매개하는 것으로 나타났다.** GDP 대비 적극적 노동시장 정책 지출 비율은 이러한 외부자성의 부정적 영향을 감소시켰다. 외부자성이 신뢰에 미치는 부정적 영향은 GDP 대비 적극적 노동시장 정책 지출 비율이 0.75% 이하인 국가에서만 유의하고 그 이상인 국가에서는 유의하지 않았다.

제4절 국내 인적 특성 자료를 이용한 실증분석

1. 분석 방법

본 연구는 한국보건사회연구원 「한국복지패널조사」의 2006년과 2021년 가구원용 조사 자료를 이용해 우리나라 노동시장 정책 변화와 사회적 신뢰 변화 간 관계를 분석한다. 「한국복지패널조사」는 국내 패널 조사 중 가장 많은 저소득층 가구를 포함하고, 다양한 인적 특성 및 사회경제적 특성 정보와 함께 타인 신뢰도에 관한 정보를 제공한다는 장점이 있다.

본 연구의 어려움 중 하나는 기존 연구에서 자주 이용된 국가별 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율을 대신할 정책 변수를 구축하기가 쉽지 않다는 것이다. 전체 노동시장 정책 예산에서 지방자치단체 재정적 사업비가 차지하는 비중이 작아 지역별 GRDP 대비 노동시장 정책 예산 비율을 사용하기도 곤란하다. 새로 도입된 정책의 지원 대상 구직자와 그렇지 않은 구직자의 정책 도입 전후 인식 변화를 비교하는 이중차분 접근법도 표본 수 제약 등의 문제로 적용하기 어렵고, 정책 비수혜자를 포함한 종합적 효과를 살펴보는 데도 한계가 있다.

본 연구는 이러한 한계를 극복하는 방안으로 성(남/녀), 학력(초졸 이하/중졸/고졸/전문대졸/4년제 대졸 이상), 5세 단위 연령대(20-24, ..., 65-69)를 조합해 총 100개의 인적 특성 셀(cell)을 정의한 후 각 집단의 노동시장 정책 수급률 변화와 타인 신뢰도 변화 간의 관계를 추정한다.

본 연구의 성과 변수는 “일반적으로 볼 때, 귀하는 대부분의 사람들을 믿을 만하다고 생각하십니까?”라는 질문에 “대부분의 사람들을 믿을 만하다”고 응답한 인구 비율이다.

노동시장 정책 변수는 집단별 임금노동자 또는 취업자 수 대비 고용보험 가입자 비율을 이용한다. 「한국복지패널조사」는 재정지원 일자리 사업 참여 여부도 조사하지만 2021년 기준 참여자 비율이 전체 표본의 5%에 못 미칠 정도로 작아 본 연구에 이용할 수 없었다. 고용보험 가입률 증가는 실직 및 소득 감소 위험 관리 기회를 확대해 사회적 신뢰에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. Checchi & García-Peñalosa(2008)의 실증 결과에 따르면 소득 불평등을 낮추는 데도 영향을 미칠 수 있다. 이는 또한 최근 우리나라 노동시장 정책의 주요 목표 중 하나였고, 재직자 능력개발 및 실직자 직업훈련 등 상당수 재정지원 일자리 사업의 참여 자격과도 밀접히 연관되어 있다.

본 연구는 우선 2006년과 2021년의 인적 특성 집단별 타인 신뢰도와 고용보험 가입률을 살펴본 후 고용보험 가입률이 큰 폭으로 증가한 집단에서 타인 신뢰도 또한 큰 폭으로 증가했는지를 검토한다.

2. 분석 결과

〈표 5-2〉는 각 연도 타인 신뢰도를 보여준다. 전체 표본 중 ‘일반적으로 대부분의 사람들을 믿을 만하다’고 응답한 비율은 2006년 41.8%에서 2021년 51.8%로 10.0%p 증가했다.

인적 특성별 각 연도 결과를 보면, 두 해 모두 남성, 고학력, 중년, 상용직, 고소득 가구에서 타인 신뢰도가 높았다. 기간 간 변화 폭을 보면, 남성이 여성보다 조금 큰 폭으로 증가했고, 학력별로는 중졸과 고졸 응답자에서 가장 큰 폭 증가했으며, 연령대별로는 50대와 60대의 증가 폭이 가장 컸다. 경제활동 상태별로는 비상용직(임시직과 일용직)과 미취업자의 증가 폭이 컸고, 균등화 가처분 가구소득 구간별로는 중간(중위 소득 2/3~3/2) 및 고소득(중위 소득 3/2 초과) 가구의 증가 폭이 저소득 가구보다 컸다.

〈표 5-3〉은 인적 특성 집단별 각 연도 임금노동자 중 고용보험 가입률을 보여준다. 우선, 이 또한 수준 자체는 두 해 모두 남성, 고학력, 상용직, 고소득 가구에서 높음을 볼 수 있다. 기간 간 증가 폭은 여성이 남성보다 컸고, 학력별로는 중졸>초졸>고졸>전문대졸>대졸 순으로 높았으며, 연령대별로는 나이가 많은 집단일수록 큰 폭 증가했고, 종사상 지위별로는 비상용직의 증가 폭이 상용직의 증가 폭을 훨씬 상회했고, 가구소득별로는 저소득 가구의 증가 폭이 컸다.

〈표 5-4〉는 비임금 노동자를 포함한 전체 취업자 중 고용보험 가입률을 보여주는데, 전반적인 양상은 임금노동자를 기준으로 한 〈표 5-3〉의 결과와 크게 다르지 않았다.

[그림 5-15]는 (성, 학력, 연령대) 셀 단위 2006~2021년 고용보험 가입률 증가 폭과 타인 신뢰도 변화 폭의 관계를 보여준다. 여기서는 전체 인적 특성 셀의 중위값보다 큰 셀들의 타인 신뢰도 변화를 중위 이하 셀들과 비교했다. 타인 신뢰도, 임금노동자 또는 취업자 관측치 수가 30개 미만인 셀은 제외했고, 각 셀의 인구를 가중치로 적용해 집단별 평균 변화 폭을 계산했다.

이를 보면 2006~2021년 고용보험 가입률이 큰 폭으로 증가한 집단에서 타인 신뢰도 또한 큰 폭으로 증가했음을 확인할 수 있다. 임금노동자 기준 고용보험 가입률 증가 폭이 중위 이하인 집단의 타인 신뢰도는 2.2%p 증가했지만, 중위값보다 큰 집단의 타인 신뢰도는 4.5%p 증가했다. 취업자 중 고용보험 가입률을 기준으로 하면 그러한 격차가 다소 줄어들지만, 고용보험 가입률 증가 폭이 중위보다 큰 집단의 타인 신뢰도(4.1%p)가 중위 이하인 집단(3.3%p)보다 큰 폭으로 증가했다는 결론은 달라지지 않았다.

〈표 5-2〉 인적 특성별 타인 신뢰도

(단위: %, %p)

	2015	2021	증감
전체	41.8	51.8	10.0
성별			
남성	42.9	52.9	10.0
여성	40.9	50.8	9.9
학력			
초졸	35.6	43.0	7.4
중졸	38.7	49.9	11.2
고졸	39.8	50.5	10.7
전문대	41.0	49.3	8.3
대졸	49.0	55.3	6.3
연령대			
20대	37.8	44.3	6.5
30대	43.0	46.8	3.7
40대	45.9	53.1	7.2
50대	40.8	60.1	19.3
60대	38.7	52.2	13.5
경제활동상태			
상용직	49.7	56.8	7.1
비상용직	39.6	50.9	11.2
비임금노동	43.7	48.7	5.1
미취업자	37.1	47.9	10.9
가구소득			
저소득	37.1	42.4	5.3
중간층	37.5	49.3	11.8
고소득	47.0	58.3	11.4

주: 가구소득 구간은 균등화가처분소득을 기준으로 중위 소득 2/3 이하를 저소득, 중위 소득 2/3~3/2를 중간층, 중위 소득 3/2 초과를 고소득으로 정의함. 표본 가중치 적용.
 자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2022). 한국복지패널.
<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2023.01.15. 인출.

〈표 5-3〉 인적 특성별 임금노동자 중 고용보험 가입률

(단위: %, %p)

	2015	2021	증감
전체	54.3	68.6	14.3
성별			
남성	60.1	70.7	10.7
여성	44.9	65.7	20.8
학력			
초졸	28.4	47.7	19.3
중졸	37.7	61.1	23.4
고졸	54.0	72.1	18.2
전문대	65.8	76.9	11.1
대졸	61.0	64.7	3.8
연령대			
20대	64.4	66.3	1.9
30대	61.1	76.1	15.0
40대	50.2	70.8	20.6
50대	47.2	69.6	22.4
60대	19.5	52.4	32.9
경제활동상태			
상용직	78.0	81.5	3.5
비상용직	23.1	47.6	24.5
가구소득			
저소득	28.4	50.0	21.6
중간층	47.1	69.2	22.1
고소득	62.7	69.9	7.2

주: 가구소득 구간은 균등화가처분소득을 기준으로 중위 소득 2/3 이하를 저소득, 중위 소득 2/3~3/2를 중간층, 중위 소득 3/2 초과를 고소득으로 정의함. 표본 가중치 적용.

자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2022). 한국복지패널.

<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2023.01.15. 인출.

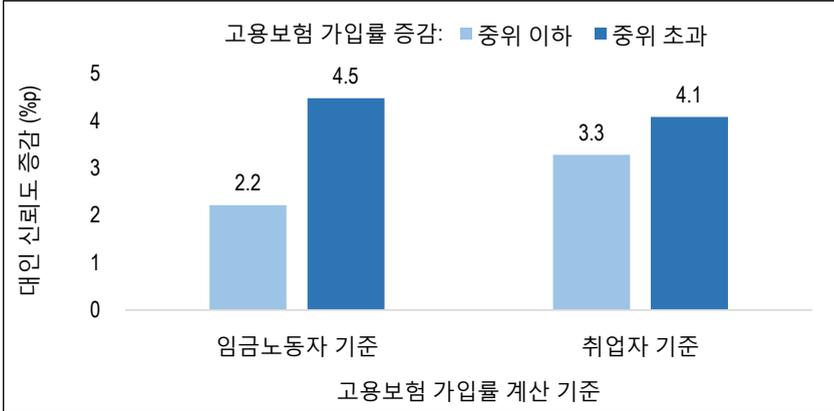
〈표 5-4〉 인적 특성별 취업자 중 고용보험 가입률

(단위: %, %p)

	2015	2021	증감
전체	40.1	57.2	17.0
성별			
남성	44.7	58.6	13.9
여성	32.9	55.2	22.4
학력			
초졸	15.1	32.3	17.2
중졸	23.3	40.7	17.5
고졸	39.2	55.8	16.6
전문대	56.4	67.9	11.4
대졸	51.1	57.8	6.6
연령대			
20대	61.7	64.6	2.9
30대	51.3	67.4	16.1
40대	34.7	61.6	26.8
50대	29.0	55.6	26.6
60대	9.3	34.7	25.4
경제활동상태			
상용직	78.0	81.5	3.5
비상용직	23.1	47.6	24.5
비임금노동	0.2	4.4	4.3
가구소득			
저소득	15.3	31.1	15.8
중간층	34.7	57.8	23.1
고소득	48.9	60.5	11.5

주: 가구소득 구간은 균등화가처분소득을 기준으로 중위 소득 2/3 이하를 저소득, 중위 소득 2/3~3/2를 중간층, 중위 소득 3/2 초과를 고소득으로 정의함. 표본 가중치 적용.
 자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, (2022). 한국복지패널.
<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2023.01.15. 인출.

[그림 5-15] 고용보험 가입률 변화와 타인 신뢰도 변화: 2006~2021



주: 인적 특성 쉐별 인구를 가중치로 적용함.
 자료: 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2022). 한국복지패널.
<https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2023.01.15. 인출.

제5절 소결

노동시장 불안정성과 불평등, 사회 구성원 간 갈등을 완화하기 위한 포용적 노동시장 정책의 중요성이 증대되고 있다. 노동시장 정책의 성과와 한계에 관한 기존 연구는 고용의 양과 질에 관한 연구가 대부분이었고, 우리 사회의 포용성 개선 성과에 초점을 둔 연구는 드물었다. 이 장에서는 사회적 배제 방지 및 사회경제적 위험으로부터 개인 보호라는 정책 목표와 밀접히 연관된 변수이자 중장기 지속 가능한 성장 잠재력의 주요 원천이기도 한 사회적 신뢰를 중심으로 우리나라 노동시장 정책의 특징을 살펴보았다.

우리나라의 GDP 대비 노동시장 정책 지출 비율은 코로나 위기 전에도 OECD 회원국 중 중하위권에 속했고, 코로나 위기 중 증가 폭도 다른 국가보다 낮았다. 최근 저임금 불안정 일자리를 중심으로 고용보험 가입률

이 빠르게 확대되었지만, 우리나라의 고용보험 적용률과 실직 후 급여 수급률은 여전히 OECD 회원국 하위권에 속한다.

우리나라의 타인 신뢰도는 OECD 평균보다 조금 낮은 중위권에 속하는 것으로 분석되었다. 중장기 추이를 보면 1980년대부터 2000년대 초반까지 감소세를 이어가다가 2010년 이후 소폭 회복된 것으로 나타났다.

기존 문헌을 보면 노동시장 정책이 소득 불평등 완화, 취업 및 사회활동 기회 확대 등의 경로를 통해 사회적 신뢰를 개선할 수 있다는 연구가 늘고 있다. 사회적 신뢰 수준이 높을수록 경제 주체들 간 거래 비용이 감소하고, 정보 공유와 협력 활동이 촉진되어, 중장기 경제성장에 유리하다는 실증 결과도 상당수 축적되어 있다

이 장은 「한국복지패널조사」 자료를 이용해 국내 인적 특성 집단별 2006~2021년 고용보험 가입률 변화와 타인 신뢰도 변화의 관계를 살펴 보았다. 고용보험 가입률 확대는 실직 및 소득 감소 위험 관리 기회를 증대시키고 소득 불평등을 완화해 사회적 신뢰에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 이는 최근 우리나라 노동시장 정책의 주요 목표 중 하나였고, 재직자 능력개발 및 실직자 직업훈련 등 상당수 재정지원 일자리 사업의 참여 자격과도 밀접히 연관되어 있다.

지난 15년간 우리나라의 고용보험 가입률은 여성, 저학력, 임시·일용직, 저소득 가구 구성원 등 사회적 취약계층을 중심으로 빠르게 확대되었고, 해당 집단의 타인 신뢰도 변화와 정(+)의 관계를 보였다. 2006~2021년 임금 노동자 기준 고용보험 가입률 증가 폭이 중위 이하인 집단의 타인 신뢰도는 2.2%p 증가했지만, 중위값보다 큰 집단의 타인 신뢰도는 4.5%p 증가했다. 취업자 중 고용보험 가입률을 이용한 분석도 정성적으로 유사한 결과를 보였다.

이러한 결과는 고용보험 적용 대상 확대 및 사각지대 해소 노력이 노동시장 포용성 강화와 사회적 신뢰 개선에 도움을 줄 수 있음을 시사한다.



제6장

보건의료 지출의 성장에 대한 영향

제1절 보건의료 지출과 경제성장 간의 관계

제2절 분석 방법

제3절 분석 결과

제4절 소결



제 6 장 보건 의료 지출의 성장에 대한 영향

제1절 보건 의료 지출과 경제성장 간의 관계

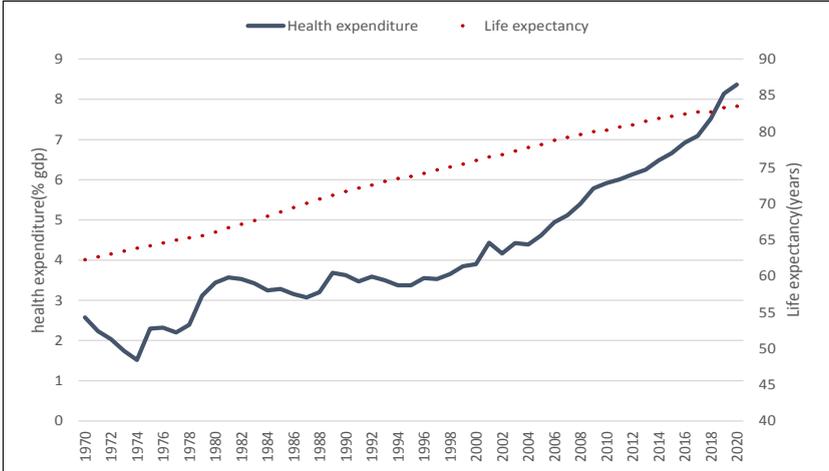
1. 보건지출의 인적자본 및 생산성에의 영향

국가의 보건 의료 지출을 통한 국민의 건강 수준 향상은 인적자본의 생산성 향상을 의미하며(Mankiw, Romer & Weil, 1992; Barro & Lee, 1994; Bloom, Canning & Sevilla, 2003), 이는 경제성장에 필수적인 요인이라고 할 수 있다.

건강은 일차적으로 개인의 효용(utility), 혹은 삶의 질(well-being)에 영향을 미치는 주요한 요인으로, Jeremy Bentham(1780)은 *도덕과 입법의 원리 서설(An Introduction to the Principles of Morals and Legislation)*에서 ‘건강’을 질병이 없는, 즉 질병의 증상으로 인한 모든 종류의 고통이 없는 상태²⁰⁾로 정의하였다. 그는 건강을 감각적 쾌락에 속하는 것으로, 부, 기술, 평판, 힘, 기대(소망), 연대 등 다양한 종류의 쾌락(pleasures) 중 하나이자 개인의 효용에 영향을 미칠 기본적인 필요(“primitives”)의 주요한 요소로 꼽았다(Collard, 2006). 또한 Sen의 능력접근 이론(capability approach)에서도 주어진 자원을 가지고 능력을 통해 기능을 성취하게 되는 과정에 주목하는데(김교성·노혜진, 2011), 이 때 ‘좋은 건강상태(good health)’는 ‘가치 있는 기능(valuable functionings)’으로 포함된다(Nussbaum & Sen, 1993).

20) “Health is the absence of disease, and consequently of all those kinds of pain which are among the symptoms of disease.”(Bentham, 1780, p. 43)

[그림 6-1] 우리나라 보건지출과 기대수명 변화(1970~2020)



자료: 1) OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 2) OECD. (2023l). OECD Health Status. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.

이러한 맥락에서 건강은 교육, 훈련 등과 함께 인적자본(human capital) 자체를 구성하거나 증진시킬 수 있는 요인으로 부각되었고(Mushkin, 1962; Becker, 1964; Fuchs, 1966), 특별히 Grossman(1972)은 그간의 논의를 체계적으로 정리하여 건강수요모델(Health Dem& Model)을 제시하였다. Grossman은 건강수요모델을 통해 ‘좋은 건강상태(good health)’를 일종의 자본재(health stock)로 설정하고, 각 개인은 건강유지를 위한 한계비용과 건강상태 개선으로부터 오는 한계편익이 같아지도록 최적의 건강상태(optimal health stock)를 유지한다고 설명하였다(이순국, 전용일, 2017). 예를 들어 연령이 높아지면 건강 유지를 위한 한계비용이 높아지고 감가상각률이 높아져 건강의 잠재가격(shadow price)이 높아지게 된다. 한편 인구집단의 교육수준이 높아져 더 많은 사람들이 건강상태 유지를 조금 더 효율적으로 유지할 수 있게 되면 건강의 잠재가격은 떨어지게 된다.

1960~1990년대 데이터를 기반으로 한 기대수명, 생존율 등 국민건강 수준 향상의 경제성장에 대한 영향은 연구자마다, 추정방법에 따라 조금씩 차이를 보이지만 실증적으로 긍정적인 관계가 확인되었다(다음 표). 일례로 Bloom et al.(2003)에 따르면 성인 생존율(Adult Survival Rate) 1%p 증가는 2.8%의 노동생산성 증가를 가져오는 것으로 추정된 바 있다.

〈표 6-1〉 기대수명 연장으로 인한 성장효과

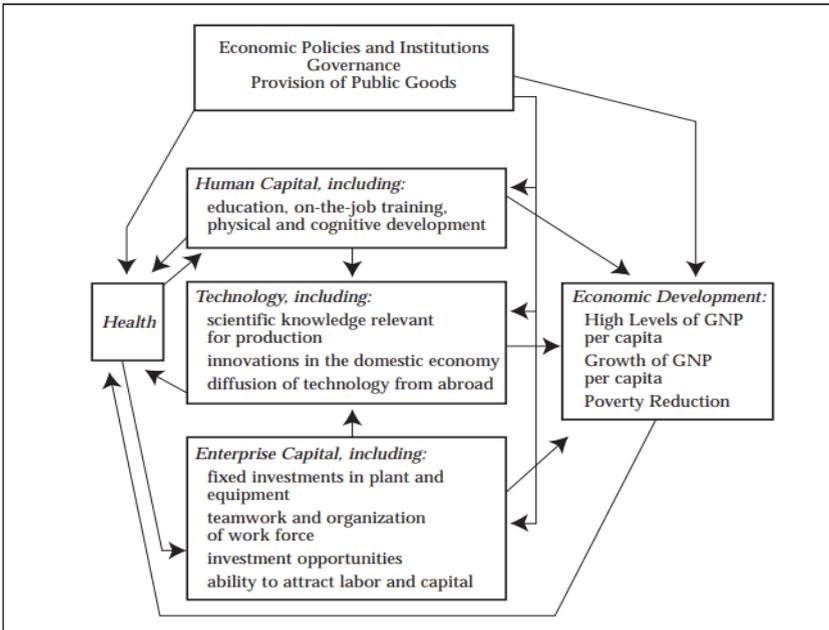
저자 (발표연도)	추정방법	주요 변수	종속 변수	추정계수 (표준오차)	기대수명 5년 연장으로 인한 성장효과	분석대상 기간
Barro & Lee (1994)	SUR with country random effects	기대수명	GDP	0.073 (0.013)	0.58	1965-75, 1975-85
Barro (1996)	3SLS 생산함수 (Cobb-Douglas)	기대수명	GDP	0.042 (0.014)	0.33	1965-75, 1975-85, 1985-90
Caselli, Esquivel, & Lefort (1996)	GMM (Arellano-Bond method)	기대수명	GDP	-0.001 (0.032)	0.00	1960-85
Hamoudi & Sachs (1999)	OLS	기대수명	GDP	0.072 (0.020)	0.57	1980-95
Gallup & Sachs (2000)	OLS	기대수명	GDP	0.030 (0.009)	0.24	1965-90
Bhargava, Bundy, Jukes, & Sachs. (2001)	Dynamic random effects	성인 생존율 ×log(GDP)	GDP	0.358 (0.114)		1965-90

자료: 신영석 외(2019)를 일부 수정

특히 성장에 대한 국가 단위의 건강에 대한 투자의 영향, 그 경제적 경로를 규명한 연구로는 2001년 WHO 거시경제와 건강위원회에서 발표한 보고서가 대표적이다. WHO는 1990년대 말 경제학자 및 관련 정책 전문가들로 '거시경제와 건강위원회(Commission on Macroeconomics and

Health of the World Health Organization)’를 구성하였다. 위원회에서는 2001년 말에 보고서 - *저시경제와 건강: 경제발전을 위한 건강에의 투자 (Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development)*를 발간하여 예방가능한 사망과 관련된 주요 질병들을 줄이기 위한 투자의 필요성과 이러한 건강에 대한 투자가 기대수명 및 생산성 향상을 통해 소득 증가와 경제성장에 기여할 수 있음을 밝혔다.

[그림 6-2] 경제발전의 투입요소로서 건강



자료: WHO Commission on Macroeconomics and Health. (2001). *Macroeconomics and health : investing in health for economic development* / report of the Commission on Macroeconomics and Health, p.26 [그림 1] 재인용.

앞의 그림과 같이, 성장에 대한 보건의료지출의 영향은 이론적으로는 내생적 성장모형에 기반한다. 즉, 내생적 성장모형에 따르면 혁신과 인적

자본에 대한 투자는 경제의 총생산성 증대에 기여하는데, Grossman(1972)의 연구와 같이 건강이 인적자본을 구성하는 일종의 투자재로 역할하게 되면서 이것이 경제의 총요소생산성(TFP) 증대와 연결된다고 볼 수 있다(Isreal, Kaliappan & Hamzah, 2019). 이와 관련해 Mankiw et al.(1992)은 성장에 있어 주요한 결정요인인 인적자본에 건강이 필수적인 요소라는 것을 처음으로 밝혔으며, Bleakley(2010)는 건강이 인적자본과 다른 생산물의 투입요소로 기능하는 것과 동시에, 총요소생산성의 기타 결정요인에 유의한 영향을 미치는 요소라고 설명하였다. 즉, 내생성장이론에 따르면 교육·훈련 등에 대한 투자가 확대되면 인적자본이 늘어나고, 이는 기술진보로 이어지게 되고, 생산성 증대와 경제성장에 기여하게 되는데(Barro, 1990), 이러한 인적자본의 신체적, 사회적, 인지적 발달에 건강이 주요한 역할을 담당하게 된다는 것이다(Isreal et al, 2019). Van Zon & Muysken(2001)은 경제성장에 필수적인 인적자본의 투자의 한 형태로써 건강자본(health capital)을 강조하였고, Barro & Sala-i-Martin(1995)는 (특히 개발도상국에서) 건강과 TFP와의 긍정적 관계를 확인하였다.

우리나라의 보건의료 지출과 경제성장 간의 관계에 대해서는 주로 전체 재정지출 혹은 사회복지지출 차원에서 부문별 지표로 포함되어 검토된 바 있다. 박승준, 윤용준(2013)에 따르면, 보건, 복지 지출이 포함된 사회개발 분야에 대한 재정지출은 소득분배를 개선시키는 것으로 보이는데, 다만 실질 GDP에 대해서는 음(-)의 영향이 있는 것으로 나타났다. 또한 이현재(2013)에 의하면 사회복지지출이 소득증가에 일정 부분 기여하지만, 노동이나 자본에 비해 그 규모는 적은 것으로 보인다. Lee, Won & Jei(2019)에서는 한국의 보건지출이 교육, 일반행정 등의 분야의 지출과 함께 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 요인으로 추정되었으며, 복지 지출은 반대의 결과를 보였다.

본 연구에서는 이러한 보건의료지출이 국민 건강증진을 통해 성장에 기여하게 되는 경로에 집중하여 우리나라에서 그러한 관계가 작동하고 있는지, 지출이 성장에 영향을 미치는 규모는 어느 정도인지 실증적으로 파악하는 것을 목적으로 한다.

2. 보건의출의 고용증대 및 산업발전의 영향

앞서 살펴본 건강에 대한 투자가 생산성을 높여 경제성장에 기여하는 경로 이외에, 보건의료지출과 성장 간의 관계에 있어서 또 다른 한 축은 관련 산업의 발전을 통한 기여이다. 즉, 공적 보건의료시스템의 구축과 확대, 의료서비스 수요 증대는 관련 서비스와 산업 발달을 통해 고용 및 부가가치를 창출, 경제성장에 기여하게 된다. Doeksen, Johnson, Biard-Holmes & Schott(1998)에 따르면, 의료서비스 수요증가에 따른 의료산업의 발전은 관련 종사자의 고용 및 소득 창출과 의료산업에 투입되는 중간재의 생산을 유발하여 경제성장에 긍정적인 영향을 미침을 알 수 있다. 이와 같은 보건의료지출의 영향은 주로 산업연관분석, SAM(사회계정행렬), CGE model 등을 통해 사전적으로 파악할 수 있는데, 실례로써 2019년 기준 ‘보건 및 사회복지 서비스’의 생산유발효과²¹⁾는 1.748, 부가가치유발계수²²⁾는 0.837이고, 취업유발계수²³⁾는 14.8명, 고용유발계수는 12.9명으로 서비스 분야의 전체평균(각각 12.5명, 9.2명)보다 높은 수준이다(한국은행, 2021)²⁴⁾. 즉, 보건의료 서비스, 의약품 등

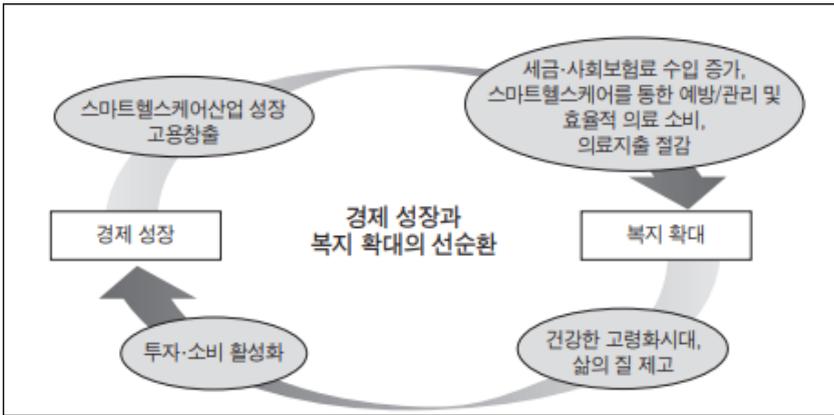
21) 어떤 상품의 수요가 1단위 발생하였을 때 이를 충족하기 위해 해당 상품을 만드는 부문을 포함한 모든 부문에서 직·간접적으로 유발되는 생산액의 크기

22) 어떤 상품의 수요가 1단위 발생하였을 때 이를 충족하기 위해 해당 상품을 만드는 부문을 포함한 모든 부문에서 직·간접적으로 유발되는 부가가치의 크기

23) 취업(고용)유발계수: 국산품 수요가 10억원 발생할 경우 이를 충족하기 위해 해당상품을 만드는 부문을 포함한 전산업에서 직·간접적으로 유발되는 전업환산취업자 수(임금근로자 수)

관련 산업들은 고용 증대 효과가 크고 부가가치가 높은 산업에 속하며, 특별히 공적 건강보험의 도입은 소비자 입장에서 의료서비스 이용 가격의 경감과 접근성을 증대시킴에 따라 의료 관련 재화 및 서비스에 대한 수요량의 증대와 이를 통한 관련 산업(제약, 의료기기, 치료재료, 의료서비스 등)의 고용 및 소득 창출을 촉진하게 된다(신영석 외, 2019).

[그림 6-3] 스마트헬스케어를 통한 경제 성장과 복지 확대의 선순환



자료: 최윤희, 황원식, (2016). 스마트헬스케어산업의 사회경제적 효과와 정책적 시사점, p. 80 [그림 5-1] 재인용

또한 최근에는 비대면 진료, 사물인터넷 빅데이터, 인공지능 등 ICT(Information Communication Technology) 기술과 의료서비스의 융합이 활발하게 일어나고 있다. 의료분야의 인공지능 시장 수익 규모는 2014년 기준 633.8백만 달러 정도로 추정되었는데(Brayne, McKellar & Tzafestas, 2018), 이후에도 매우 빠른 속도로 성장할 것으로 전망되었

24) 보도자료, “2019 산업연관표(연장표)”, 한국은행, 2021.6.21., <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10065068&menuNo=200690&searchCnd=1&searchWrd=%EC%82%B0%EC%97%85%EC%97%B0%EA%B4%80%ED%91%9C&pageIndex=1>에서 '23.03.22 인출.

으며, 국내 AI 헬스케어 시장 규모는 2015년 17.9억 원에서 2020년 256.4억 원으로 연평균 성장률이 70.4%로 세계 수준보다 빠르게 성장하고 있다(신영석 외, 2019). 특별히 2020년 이후로는 세계적인 감염병 사태를 지나면서 이러한 산업의 고도화와 기술 발전이 보건의료 분야에 있어 그 활용도가 매우 높을 것으로 예상되며, 이를 통해 투자와 소비의 활성화와 고용 창출에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

제2절 분석 방법

경제성장에 대한 보건의료지출 및 주요 거시변수의 영향을 추정하기 위해 성장회계(growth accounting) 접근법을 활용한다. 성장회계에서는 일반적으로 다음과 같은 콥-더글라스 생산함수를 가정하는데, Y 는 총생산, A 는 총요소생산성(TFP), K 는 자본스톡, $H(=Lh)$ 는 총노동투입량(=생산가능인구×1인당 총노동시간)을 의미한다. α 와 $(1-\alpha)$ 는 각각 자본 및 노동소득분배율을 나타내고, 자본과 노동시간에 대해 규모수의 불변(constant returns to scale)을 가정한다.

$$Y_t = AK_t^\alpha H_t^{1-\alpha} \quad (1)$$

위 식 (1)을 생산가능인구로 나누면 다음 식 (2)와 같이 나타낼 수 있고, 하첨자 t 는 시점을 의미한다. 식 (2)에 로그를 취하면 식 (3)과 같이 나타낼 수 있고, 이는 총생산 증가가 총요소생산성과 자본, 노동투입의 증가율($g_y \cong g_{TFP} + g_k + g_h$)로 분해될 수 있음을 의미하기도 한다.

$$Y/L = (AK/L)^\alpha (Lh/L)^\beta \quad (2)$$

$$\ln y_t = \ln A + \alpha \ln k_t + \beta \ln h_t + e_t \quad (3)$$

이 때 총요소생산성(total factor productivity)은 다음 식 (4)와 같이 일반적으로 총생산의 변동분 중 노동과 자본 투입의 변동으로 설명되지 않는 부분이라고 할 수 있다(하준경, 이은석, 2013).

$$TFP_t = \ln A + e_t \quad (4)$$

본 연구에서는 다음 식 (5)와 같이 우리나라의 총요소생산성 변화에 대해 인적자본에 대한 투자 차원에서 기본적으로 고려되는 교육지출(*EDUC*)과 건강자본에 대한 지표로써 보건의료 지출(*HEX*), 그리고 수출(*EXT*)과 투자(*INV*)를 포함하여 그 영향을 추정하고자 한다.

$$\begin{aligned} \ln TFP_t = & \beta_0 + \beta_1 \ln HEX_t + \beta_2 \ln EDUC_t \\ & + \beta_4 \ln EXT_t + \beta_3 \ln INV_t + e_t \end{aligned} \quad (5)$$

본 연구는 보건의료 지출을 국민 건강수준에 대한 대리지표(proxy)로 사용하였는데, 원론적으로 한 국가의 국민 건강수준을 나타내는 지표는 크게 직접지표로써 생물학적 지표, 간접지표로써 사회의료학적 지표로 나누어 볼 수 있다. 다만 생물학적 지표의 경우 그 측정과 활용 상 어려움으로, 그간 관련 연구자들은 간접지표인 보건의료 지출, 인력, 병상 수 등 건강에 대한 사회적 투입지표나, 의료이용, 치료율 등 접근성 지표, 기대수명, 사망률, 유병률 등 결과지표를 주로 사용해왔다(WHO, 2015; Isreal,

Kaliappan, & Hamzah, 2019). 특별히 보건의료 지출은 한 국가의 건강에 대한 투자, 혹은 건강자본(health capital) 수준을 나타내는 가장 대표적인 지표라고 할 수 있다.

교육에 대한 투자는 인적자본 형성에 핵심적인 요소로써, 전술한 바와 같이 성장을 위한 기술진보에 주요한 역할을 담당한다고 볼 수 있다 (Romer, 1990; Lucas, 1988). 즉, 교육을 통해 증진된 인적자본은 R&D 및 기타 생산성을 높이는 창조적 활동을 추진함으로써, 그리고 물적자본(physical capital)과 같이 축적가능한 생산요소로써의 역할을 담당함으로써 경제성장에 기여할 수 있다(김진영, 2003).

투자를 통한 자본의 축적은 생산의 효율성을 증대시킬 수 있기 때문에 내생성장모형에서 생산성 증대에 가장 기초가 되는 요인이며, 그간의 연구들에서 TFP와 국내 투자의 긍정적 관계가 실증적으로 확인된 바 있다 (Sothan 2014; Isreal et al., 2019).

한편 우리나라의 경우 경제발전 초기에 대외개방정책을 채택, 대기업을 중심으로 한 제조업 수출이 전체 성장을 견인하였던 수출주도형 성장 체제로 볼 수 있다(오종석, 홍성욱, 강두용, 2017). 이 경우 수출이 일자리와 소득을 창출, 소비와 투자가 이루어지는 경제구조를 고려하여, 투자 변수와 함께 총요소생산성 변화에 대한 주요인으로써 수출규모를 모형에 포함하였다.

분석대상 기간은 1980년부터 2019년인데, 다만 1998년 외환위기 시 예측이 어려웠던, 그리고 전례 없었던 거시변수들의 큰 변동이 있었음을 고려하여 해당 연도에 대한 더미변수(y_{1998})를 모형에 포함하였다. 각 변수의 정의와 자료원은 다음 표와 같다.

〈표 6-2〉 변수 정의 및 자료원

변수	정의	자료원
총요소생산성(TFP)	TFP Index(2010=1.0)	APO Productivity Database
보건의료지출(HEX)	GDP 대비 보건지출비중(%)	OECD Health Statistics
교육지출(EDUC)	GDP 대비 교육분야 재정지출(%)	OECD Statistics (COFOG)
투자(INV)	GDP 대비 총고정자본형성(%)	OECD Statistics
수출(EXT)	GDP 대비 수출액(%)	OECD Statistics

- 자료: 1) APO(2022). APO Productivity Database. Version 1. Retrieved from <https://www.apo-tokyo.org/productivitydatabook/> 2023.1.19.
 2) OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 3) OECD. (2023m). OECD Government expenditure by function (COFOG). Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 4) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 5) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

위와 같은 변수들을 포함하는 시계열 데이터를 구축, 다음 식 (6)과 같이 ARDL(AutoRegressive and Distributed Lags) model을 추정하였다. ARDL 모형은 종속변수와 독립변수의 과거값을 동시에 설명변수로 사용하는 동적모형으로 오차항의 자기상관 문제가 해결될 가능성이 크다고 볼 수 있다. 다음 식으로 통해 추정된 로그 변수의 계수들($\beta_1 \sim \beta_5$)은 TFP 변화에 대한 장기 효과를, 차분한 로그 변수의 계수들($\delta_{1i} \sim \delta_{5i}$)은 단기효과를 나타내는 파라미터들이라고 할 수 있다.

$$\begin{aligned}
\Delta \ln TFP_t = & \beta_0 + \beta_1 \ln TFP_{t-1} + \beta_2 \ln HEX_{t-1} + \beta_3 \ln EDUC_{t-1} \quad (6) \\
& + \beta_4 \ln EXT_{t-1} + \beta_5 \ln INV_{t-1} + I.y1998_t \\
& + \sum_{i=1}^p \delta_{1i} \Delta \ln TFP_{t-i} + \sum_{i=1}^q \delta_{2i} \Delta \ln HEX_{t-i} \\
& + \sum_{i=1}^r \delta_{3i} \Delta \ln EDUC_{t-i} + \sum_{i=1}^s \delta_{4i} \Delta \ln EXT_{t-i} \\
& + \sum_{i=1}^v \delta_{5i} \Delta \ln INV_{t-i} + u_t
\end{aligned}$$

제3절 분석 결과

1980~2019년의 기간 동안 총요소생산성과 보건지출, 교육지출, 투자 및 수출규모의 기초통계는 다음 표와 같다. 2010년을 기준(1.0)으로 하였을 때 총요소생산성은 평균 0.87이었고, 보건의료지출은 GDP 대비 평균 4.6%, 정부의 교육분야 지출은 4.3%, 투자는 32.5%, 수출은 25.3% 수준이다. 지출변수들은 수출, 투자에 비해 상대적으로 변동이 작고, 교육지출은 왜도가 0에 가까우나 TFP와 함께 왜도가 음의 값을 보인다.

〈표 6-3〉 기초통계

Variable	Mean	SD	Min	Max	Skewness	Kurtosis
TFP	0.87	0.13	0.62	1.07	-0.29	1.86
HEX	4.58	1.43	3.07	8.14	0.88	2.52
EDUC	4.32	0.38	3.56	5.13	-0.02	2.29
INV	32.47	4.23	27.22	42.13	1.00	2.80
EXT	25.25	12.70	10.70	44.57	0.32	1.49

자료: 1) APO(2022). APO Productivity Database. Version 1. Retrieved from <https://www.apo-tokyo.org/productivitydatabook/> 2023.1.19.

2) OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.

- 3) OECD. (2023m). OECD Government expenditure by function (COFOG). Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
- 4) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 5) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

변수 간 상관관계를 살펴보면(다음 표), 보건지출, 교육지출, 수출은 TFP와 양의 상관관계를 보인다. 그러나 투자의 경우에는 생산성과 유의한 상관관계를 보이지 않고, 다른 독립변수들에 대해 음의 상관관계를 보인다.

〈표 6-4〉 변수 간 상관관계

	TFP	HEX	EDUC	INV	EXT
TFP	1				
HEX	0.860*	1			
EDUC	0.379 [†]	0.670*	1		
INV	-0.138	-0.430*	-0.505*	1	
EXT	0.937*	0.936*	0.559*	-0.412*	1

[†]p<0.05; *p<0.01

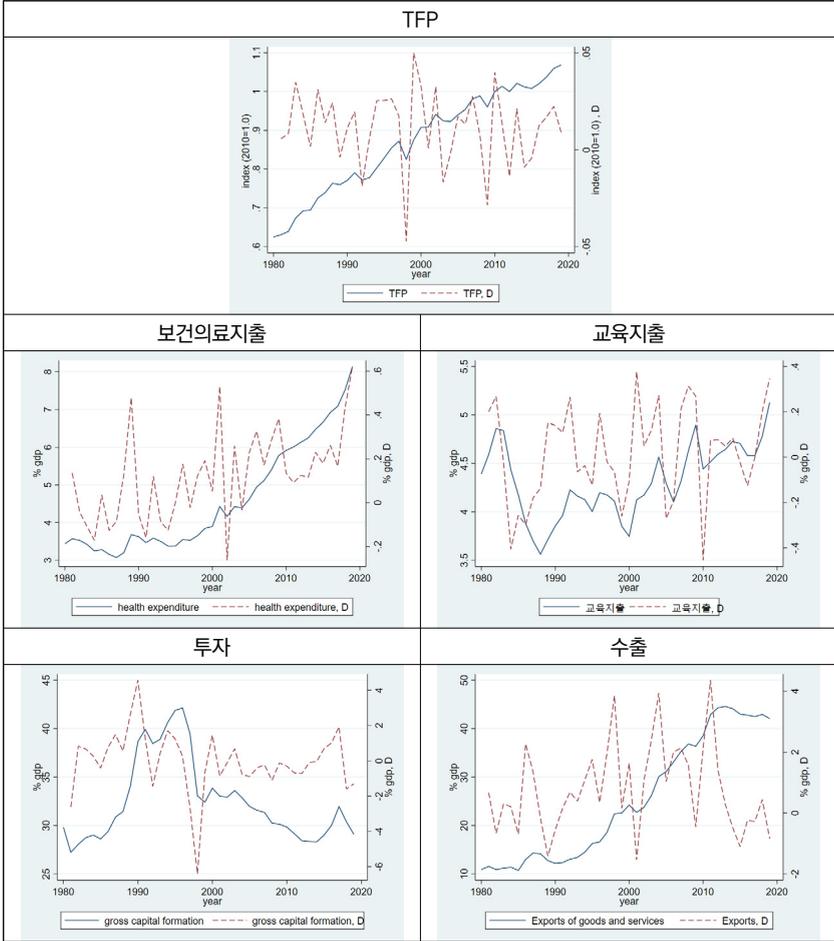
- 자료: 1) APO(2022). APO Productivity Database. Version 1. Retrieved from <https://www.apo-tokyo.org/productivitydatabook/> 2023.1.19.
- 2) OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 - 3) OECD. (2023m). OECD Government expenditure by function (COFOG). Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 - 4) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 - 5) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

다음 그래프는 각 변수들의 추세와 연간 변동을 나타낸 것으로, TFP와 보건의료지출, 수출은 시간이 지남에 따라 그 수준이 계속 증가하는 추세를 보인다. 총요소생산성은 외환위기 시 가장 큰 폭의 하락을 보이나 이후 지속적으로 증가하면서 일정한 수준을 중심으로 진동하는 패턴을 보인다. 보건의료지출은 2000년 전국민 건강보험 시행과 의약분업으로

2001년 지출 증가폭이 크게 나타나며, 2010년대 후반부터 본격적으로 추진 중인 보장성 강화 정책으로 최근 지출이 높은 증가율을 보인다.

교육에 대한 지출과 투자는 지속적 증가추세를 찾아볼 수 없으며, 특별히 투자는 외환위기 시 급락하여 이후 하락세를 보이고, 현재 30% 수준이다. 교육에 대한 지출은 시간에 따라 변동이 큰데, 다만 최근에는 그 수준이 높아지고 있다.

[그림 6-4] 각 변수의 시계열 추세 및 변동



- 자료: 1) APO(2022). APO Productivity Database. Version 1. Retrieved from <https://www.apo-tokyo.org/productivitydatabook/> 2023.1.19.
 2) OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 3) OECD. (2023m). OECD Government expenditure by function (COFOG). Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 4) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 5) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

위의 그래프를 통해 각 변수의 정상성(stationarity)을 어느 정도 짐작할 수 있었는데, 이에 대한 정확한 단위근 검정 결과는 다음 표와 같다. 검정 결과 종속변수와 독립변수들이 수준 변수에서는 모두 단위근을 가지고 있지만 1차 차분 시에는 단위근을 갖지 않아 I(1) 시계열, 즉 차분 정상적 시계열로 보인다.

〈표 6-5〉 단위근 검정 결과

level	ADF		PP	
	Constant	Constant & Trend	Constant	Constant & Trend
ln(TFP)	-2.941(2)**	-2.497(0)	-2.832(6)*	-2.196(4)
ln(HEX)	1.691(0)	-1.581(0)	2.612(9)	-1.521(1)
ln(EDUC)	-1.906(1)	-2.963(1)	-1.508(2)	-1.195(9)
ln(INV)	-1.949(3)	-2.483(3)	-1.427(2)	-1.550(2)
ln(EXT)	-0.596(0)	-2.081(1)	-0.616(1)	-1.675(1)

First Diff.	ADF		PP	
	Constant	Constant & Trend	Constant	Constant & Trend
dln(TFP)	-5.900(1)***	-5.454(3)***	-7.546(2)***	-7.800(1)***
dln(HEX)	-5.762(0)***	-6.899(0)***	-5.854(8)***	-8.010(9)***
dln(EDUC)	-4.528(0)***	-4.696(0)***	-4.262(9)***	-4.703(1)***
dln(INV)	-2.701(2)*	-4.414(1)***	-4.317(5)***	-4.501(5)***
dln(EXT)	-4.869(0)***	-4.804(0)***	-4.888(1)***	-4.824(1)***

주: 1) 괄호 안은 검정 시 활용된 시차(lag)의 길이이며, 이는 각각 AIC 및 MAIC에 의거하여 선택함.

2) 귀무가설 채택 여부는 MacKinnon's critical value를 기반으로 함: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

자료: 1) APO(2022). APO Productivity Database. Version 1. Retrieved from <https://www.apo-tokyo.org/productivitydatatbook/> 2023.1.19.

2) OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.

3) OECD. (2023m). OECD Government expenditure by function (COFOG). Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.

4) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

5) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

본 분석으로 ARDL model을 추정하였는데, 모형에 포함되는 각 변수의 lag의 길이는 AIC/BIC에 의거하여 통계 패키지에서 결정된 값을 활용하였고, 다만 외환위기 시점을 나타내는 더미변수(y_{1998})의 경우에는 과거값을 모형에 포함시키지 않았다.

〈표 6-6〉 ARDL 모형 추정결과(in EC form)

Dep. Var: lnTFP				
	LR			
	Coef.	S.E.	t	P> t
lnHEX	0.354***	0.078	4.551	0.000
lnEDUC	-0.432***	0.109	-3.969	0.001
lnINV	0.411***	0.053	7.761	0.000
lnEXT	0.159***	0.033	4.824	0.000
y1998	-0.169***	0.043	-3.976	0.001
	SR			
D.lnHEX	-0.159**	0.056	-2.852	0.010
D.lnEDUC	-0.035	0.057	-0.610	0.549
D.lnINV	-0.277***	0.066	-4.225	0.000
LD.lnINV	-0.086	0.053	-1.618	0.122
L2D.lnINV	-0.069	0.057	-1.217	0.238
L3D.lnINV	-0.222***	0.047	-4.714	0.000
D.lnEXT	0.022	0.045	0.502	0.622
Constant	-1.167***	0.251	-4.645	0.000
Observations	36			
R-squared	0.918			

주: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

- 자료: 1) APO(2022). APO Productivity Database. Version 1. Retrieved from <https://www.apo-tokyo.org/productivitydatabook/> 2023.1.19.
 2) OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 3) OECD. (2023m). OECD Government expenditure by function (COFOG). Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 4) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 5) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

추정결과를 살펴보면(위의 표), 보건의료지출과 투자, 수출은 총요소생산성에 대해 장기적으로 긍정적인 영향을 미치는 요인임을 알 수 있다. 그러나 보건의료지출의 경우 단기적으로는 생산성 증대에 부정적 요인으로 나타났는데, 추후 심도 있는 연구가 필요하겠지만 일반적으로 재정지출의 낮은 효율성(이현재, 2013; 박승준 외, 2013; 김성순, 2010; 김의섭·임응순, 2010)으로 단기에는 지출의 영향이 부정적이거나, 인적자본이 축적되고 건강투자에 대한 효과가 나타나는 장기에는 그 영향이 긍정적인 것으로 추정된다. 보건의료 지출이 1% 증가할 때 총요소생산성은(장기에) 약 0.354% 증가할 것으로 추정된다.

한편 교육지출의 경우에는 장기적 영향에 있어 추정계수가 음의 값을 나타내었고, 외환위기 시점을 나타내는 더미변수도 예상과 같이 음의 값을 보였다. 교육지출에 대한 추정결과는 우리나라의 경우 교육에 대한 지출을 민간에 상대적으로 많이 의존하고 있다는 점과(OECD, 2022), 관련 연구에서도 인적자본 수준에 대한 지표로 진학률(Lee N, 2000; 장창원, 2007)이나 평균 교육연수(김진영, 2003), 교육의 결과로써 노동소득 기반의 지표(Lee JW, 2005)를 사용한 경우 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 인적자본의 질과 관련된 지표들-교사당 학생 수, 교육에 대한 지출 비중 등-은 추정계수가 유의한 음의 값을 보인 점(Lee N, 2000)을 고려했을 때 교육투자에 대한 지표를 달리했을 때 그 결과가 달라질 수도 있을 것으로 예상된다.

〈표 6-7〉 Pesaran, Shin, Smith(2001) ARDL bounds test 결과

F-statistics	Sig. Level	Bound I(0)	Critical Value I(1)
18.487 K(5)	1%	4.446	6.740
	5%	3.034	4.752
	10%	2.470	3.950

- 자료: 1) APO(2022). APO Productivity Database. Version 1. Retrieved from <https://www.apo-tokyo.org/productivitydatabook/> 2023.1.19.
 2) OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 3) OECD. (2023m). OECD Government expenditure by function (COFOG). Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 4) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 5) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

ARDL 모형 추정 이후 Pesaran, Shin, & Smith(2001)의 bounds test를 활용하여 변수들 간 장기 균형관계가 있는지 검토하였다(위의 표). 결과를 살펴보면 F값이 1% 유의수준에서 임계치보다 크게 나타나 (18.487) > 6.740, 추정치들이 공적분 관계에 있는 것으로 보인다(다음 표). 즉, TFP에 대한 독립변수들의 장기적 영향 관계에 대해 귀무가설($H_0: \delta_{1i} = \delta_{2i} = \delta_{3i} = \delta_{4i} = \delta_{5i} = 0$, no long-run relationship)을 기각, 통계적으로 유의한 관계에 있음을 의미한다.

〈표 6-8〉 Diagnostic test for ARDL Regression

Tests	Value
1) Breusch-Godfrey LM test for autocorrelation*	0.337 (0.569)
2) Breusch-Pagan/Cook-Weisberg test for heteroskedasticity*	0.310 (0.575)
3) Skewness and Kurtosis tests for normality*	0.890 (0.641)
4) Cumulative sum test for parameter stability**	0.521 (0.850)

- 주: *괄호 안은 probability values(Prob)>test statistics); **괄호 안은 critical value($\alpha=0.1$)
 자료: 1) APO(2022). APO Productivity Database. Version 1. Retrieved from <https://www.apo-tokyo.org/productivitydatabook/> 2023.1.19.

- 2) OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
- 3) OECD. (2023m). OECD Government expenditure by function (COFOG). Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
- 4) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- 5) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

위의 표는 본 연구의 ARDL 추정 모형의 이론적 적합성의 근거가 되는 주요 가정에 대한 검정한 결과이다. 검정 결과 1) 본 모형의 오차항에 자기상관이 존재하지 않는다는 가설을 기각할 수 없었고, 2) 이분산성에 대해서도 귀무가설을 기각할 수 없었다. 3) 잔차가 정규분포(normality)하고 있다는 가설도 기각할 수 없었으며, 4) 잔차에 구조적 단절(structural breaks)이 존재한다고 볼 수 없었다.

〈표 6-9〉 Granger causality test 결과

Null hypothesis	1972~1985		1986~1997		1999~2019	
	Chi-sq	Prob.	Chi-sq	Prob.	Chi-sq	Prob.
$\ln TFP \Rightarrow \ln HEX$	18.09	0.0001	7.2	0.0274	0.46	0.794
$\ln HEX \Rightarrow \ln TFP$	0.22	0.8949	0.25	0.8807	36.42	0.000
$\ln TFP \Rightarrow \ln EDUC$	3.23	0.1988	6.89	0.0319	66.66	0.000
$\ln EDUC \Rightarrow \ln TFP$	1.52	0.4667	7.41	0.0245	2.86	0.239
$\ln INV \Rightarrow \ln EXT$	1.62	0.4456	3.37	0.1853	0.64	0.727
$\ln EXT \Rightarrow \ln INV$	11.68	0.0029	0.91	0.6351	15.97	0.000

- 자료: 1) APO(2022). APO Productivity Database. Version 1. Retrieved from <https://www.apo-tokyo.org/productivitydatabook/> 2023.1.19.
- 2) OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 - 3) OECD. (2023m). OECD Government expenditure by function (COFOG). Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
 - 4) OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
 - 5) OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.

한편 우리나라의 경우 비교적 빠른 시기에 압축성장을 경험하였고, 보건의료 지출 또한 건강보험 통합 이전에는 그 수준이 GDP의 2~3%대에 머물러 있다가 통합 이후 급증하고 있는 것이 사실이다. 이러한 특성상 보건의료 지출 및 교육지출과 생산성, 수출과 투자 등 시계열상 변수들 간의 인과관계가 시기별로 달라질 수 있을 것이라고 추측된다. 일례로 Bedir(2016)는 Granger causality test 결과를 기반으로 한국의 보건의료 지출은 경제 성장에 영향을 주기도 하지만, 반대로 성장이 보건의료 지출 수준에 영향을 주기도 한다고 밝힌 바 있다. 본 연구의 데이터를 활용한 Granger 인과관계 검정 결과를 살펴보면(위의 표), 1970년대부터 외환위기 이전까지는 생산성 증대가 보건의료 지출의 증가를 이끌었을 것으로 생각되며, 위기 이후에 보건의료 지출이 생산성 증대를 추동하고 있는 것으로 보인다. 이와 반대로 교육지출의 경우에는 위기 이전에는 생산성 증대에 영향을 미쳤으나, 최근에는 생산성 증대가 교육지출 확대에 영향을 미치는 것으로 확인된다.

제4절 소결

국가 보건의료 지출을 통한 국민 건강수준의 향상은 인적자본의 질적 제고를 의미하고, 이는 국가 경제의 생산성 증대와 연결되며 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 우리나라의 보건의료 지출은 경제성장 초기에는 GDP의 약 2%대에 머물러 있었으나, 공적 건강보장 체계를 점차 확대하고 보장성 강화 등 접근성 개선으로 지출의 수준도 상당히 빠르게 증가하고 있으며 이와 더불어 국민 건강수준도 꾸준히 향상되고 있는 것으로 보인다.

본 연구는 이러한 보건의료 지출의 증가가 경제성장에 영향을 미쳤는지 그 관계를 실증적으로 검토하는 것을 목적으로 하였다. 이는 내생적

성장모형을 이론적 근거로 하며, 실증적으로는 성장회계 접근법에 따라 보건의료 지출이 (인적자본 강화를 통해) 총요소생산성에 긍정적 영향을 미치는 경로를 대상으로 한다.

분석 결과 우리나라 보건의료지출은 단기에는 성장에 긍정적 영향이 없는 것으로 보이나, 인적자본이 축적되고 투자에 대한 효과가 나타날 것으로 예상되는 장기에는 긍정적인 영향이 있는 것으로 확인되었다. 다만 우리나라의 경우 비교적 빠른 기간의 고도의 성장을 경험하였고, 보건의료 지출의 증가도 건강보험 통합 이후 빠르게 증가한 점 등을 고려하였을 때 경제성장 초기에는 생산성 향상이 지출 증가를 추동하였을 것으로 판단되며, 2000년대 이후에는 지출 증가가 생산성 향상에 긍정적 영향이 있는 것으로 보인다. 추후 이러한 관계의 변화를 고려하고 정교성을 높인 실증모형을 통해 우리나라에서 보건의료 지출의 생산성 및 성장에 대한 영향과 경로를 심도 있게 검토하고 그 긍정적 영향을 극대화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 이후 남겨진 과제라고 할 수 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제7장

선순환 해외 사례

제1절 서론

제2절 선순환 측면에서 본 북유럽 국가의 특징

제3절 소결



제 7 장 선순환 해외 사례

제1절 서론

복지-고용-경제 사이 선순환의 가능성을 보여주는 사례에 적합한 국가를 선정하기 위해서는 다음과 같은 기준이 필요하다. 첫째, 해당 국가는 고도로 발달한 사회보장제도를 갖추고 높은 수준의 공공사회지출 규모를 유지해야 한다. 둘째, 지속해서 공공사회지출에 큰 예산을 투입하면서도 다른 선진국에 뒤지지 않는 경제성장률을 달성하거나 경기 침체를 극복해야 한다. 마지막으로 이러한 경제성장이 고용 증가로 이어져야 한다.

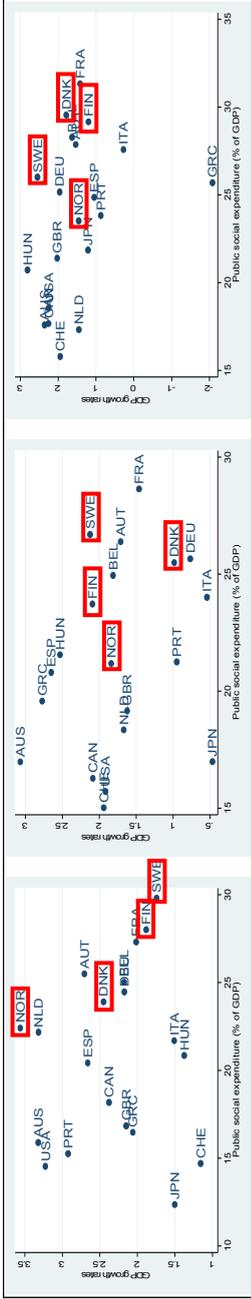
위와 같은 조건들을 모두 충족하는 국가들은 주로 북유럽에서 발견된다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이는 전통적으로 다른 선진국들보다 높은 공공사회지출 수준을 보이는 복지국가다. 스웨덴과 핀란드는 이미 1990년대에 GDP 대비 30%에 육박하는 공공사회지출 규모를 보였고, 덴마크와 노르웨이의 공공사회지출 규모도 20%를 넘는 수준이었다. 1990년대 당시 북유럽과 비슷한 공공사회지출 규모를 보이는 국가는 프랑스, 벨기에, 독일, 오스트리아, 네덜란드 정도였다. 1990년대 대부분의 북유럽 국가들은 심각한 금융·재정위기를 겪으면서 오랫동안 낮은 성장률을 보였다. 이는 1980년대 확대된 금융자유화와 경기 호황으로 가계대출이 증가하고 부동산 거품이 형성된 상황에서 1990년 독일 통일로 인해 유럽 전반에 경기 침체가 불어닥쳤기 때문이다. 따라서 1990~1999년 사이 노르웨이를 제외한 북유럽 국가의 평균 경제성장률은 OECD 회원국과 비교하면 낮은 수준이다. 산유국인 노르웨이는 대규모 석유산업 덕분에 경제 위기에도 불구하고 같은 기간 동안 상대적으로 높은 성장률을

기록했다. 1990년대 북유럽의 경제 상황만을 보면 이 지역의 국가들은 복지-고용-경제 사이 선순환을 보여주는 사례로 적합해 보이지 않는다. 더욱이 경제 위기로 인해 북유럽 국가들은 공공사회지출 규모를 줄이거나 증가를 억제했다. 그러나 2000년을 전후하여 북유럽 국가들은 경제정책과 사회정책을 폭넓게 개편하기 시작했고, 2000년대 들어 경제성장률도 조금씩 개선되었다. 2008년 글로벌 금융위기의 영향으로 2000~2009년 사이 덴마크의 평균 경제성장률은 1990년대보다 낮아졌지만, 스웨덴과 핀란드는 OECD 회원국 평균을 웃도는 높은 수준을 기록했다. 이와 함께 2000년대에도 북유럽 국가들의 공공사회지출 규모는 GDP 대비 25% 안팎으로 세계에서 가장 높은 수준을 유지했음을 주목해야 한다. 이후 2010년대 들어 전 세계적으로 저성장 기조가 확대되어 OECD 회원국의 경제성장률이 전반적으로 낮아졌다. 이러한 상황에서 스웨덴과 덴마크는 2000년대에 비해 높은 경제성장률을 기록했다. 노르웨이와 핀란드는 전반적으로 경제성장률이 떨어졌지만, OECD 회원국 평균에 근접한 경제성장률을 기록했다. 2000년대와 비교하면 2010년대에 스웨덴을 제외한 다른 북유럽 국가의 공공사회지출은 오히려 늘었다.

이처럼 북유럽 국가들은 1990년대 경제 위기 이후에도 높은 수준의 복지제도를 유지하며 경제 회복을 이루었음을 알 수 있다. 그런데 프랑스, 오스트리아, 벨기에와 같은 유럽 대륙 국가들도 같은 시기 높은 공공사회지출 규모를 유지하며 안정적인 경제성장률을 유지했음이 발견된다. 이러한 유럽 대륙 국가들도 앞서 제시한 사례 선택 기준들 가운데 첫 번째와 두 번째 기준을 충족하는 것이다. 그러나 이 국가들의 고용률은 전반적으로 북유럽 국가들보다 낮은 수준을 보인다. [그림 7-2]가 보여주는 것처럼 오스트리아의 고용률은 핀란드보다 높지만, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이보다는 낮다. 프랑스와 벨기에의 고용률은 북유럽 국가들에 크게 뒤처지고 OECD 전체 고용률보다도 낮은 수준이다.

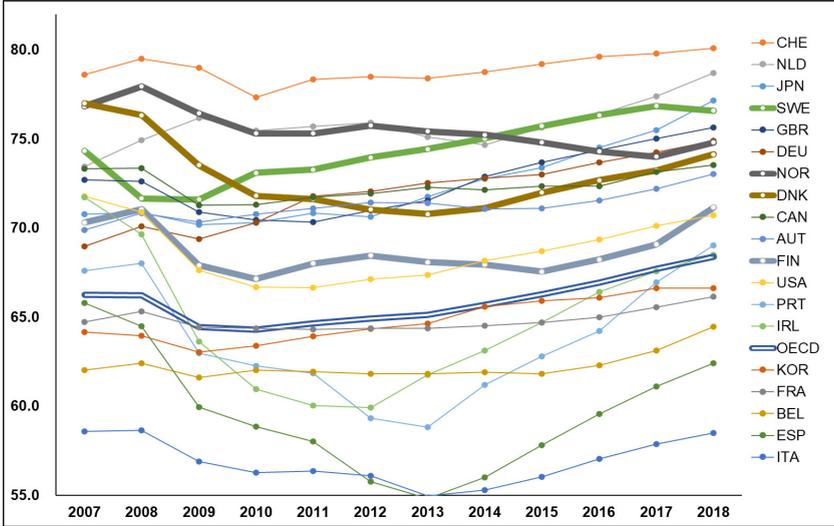
따라서 이 장에서는 지금까지 살펴본 공공사회지출 규모, 경제성장률, 고용률의 변화를 바탕으로 북유럽 국가들을 복지-고용-경제 사이의 선순환을 보여주는 사례로 선정하여 분석하고자 한다. 우선 보편주의와 평등을 강조하는 북유럽 국가의 사회정책을 개괄적으로 살펴봄으로써 어떤 제도적 특징이 경제성장과 고용 증대에 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는지를 확인한다. 이후 경제활동 및 고용에 직접적인 관련이 있는 집단인 생산가능인구를 위한 사회정책 프로그램들이 덴마크, 스웨덴, 핀란드에서 어떻게 운용되고 있는지를 좀 더 구체적으로 알아본다.

[그림 7-1] OECD 주요국 공공사회지출 규모와 경제성장률의 관계



자료: OECD(2023년; 2023년)의 자료를 바탕으로 기간별 평균을 계산함.

[그림 7-2] OECD 주요국 고용률 추이 (2007-2018년)



자료: OECD. (2023p). Employment rate (indicator). Retrieved from <https://doi: 10.1787/1de68a9b-en> 2023. 1. 27.

제2절 선순환 측면에서 본 북유럽 국가의 특징

1. 보편주의와 평등을 추구하는 사회정책

이미 잘 알려진 것처럼 모든 북유럽 국가들은 보편주의(universalism) 원리를 바탕으로 합법적인 거주자(residents) 모두가 평등하게 교육받고, 사회보장 제도를 통해 사회적 위험으로부터 보호받을 수 있도록 보편적인 사회정책을 운영하고 있다. 즉, 이민자를 포함하여 합법적으로 거주하고 있는 사람은 누구나 복지제도를 이용할 수 있는 자격(eligibility)을 갖는다. 따라서 각종 사회적 위험이 발생하여 개인이 노동시장 참여가 어렵거나 소득 상실이 발생하면 국가는 그들에게 보편적인 방식으로 현금이나 서비스를 제공한다.

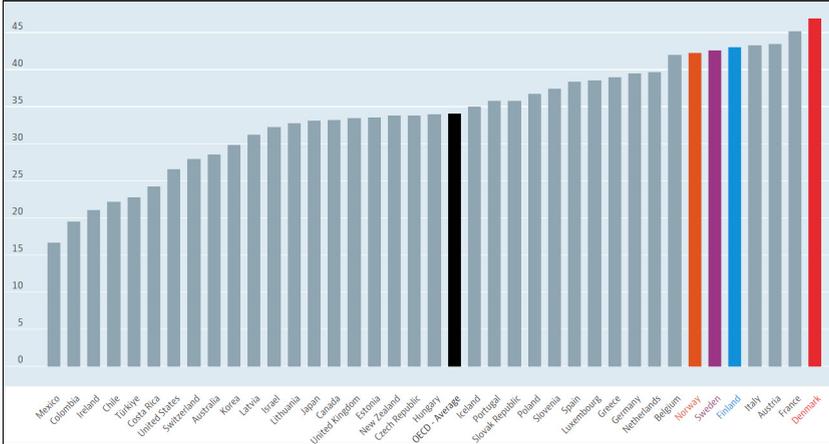
이러한 북유럽 국가의 특징은 복지급여 자격이 주로 사회보험 가입 여부에 따라 결정되는 비스마르크 복지국가(Bismarckian welfare states)나 시장의 역할을 강조하며 재분배정책에 소극적인 자유주의 복지국가(liberal welfare states)와는 확연히 구분된다. 그러나 북유럽 국가의 모든 복지제도가 무상으로 제공되거나 같은 수준의 급여를 지급하는 것은 아니다. 보건의료서비스 이용자는 비록 적은 금액이지만 사용자 부담금(user fee)을 내야하고, 보육시설 이용료는 가구소득에 따라 차등적으로 결정된다. 또한, 연금급여와 실업급여는 각각의 제도에 가입된 시기와 노동시장에서의 기존 소득에 비례하여 정해지고, 기타 많은 종류의 현금 급여는 소득조사를 바탕으로 수급 자격이 결정된다. 따라서 Van Oorshot & Roosma(2015)의 지적처럼 복지제도의 보편성(universality)과 선별성(targeting)은 이분법적으로 나누어지는 것이 아니라 “정도의 문제(a matter of degree)”로 인식되어야 하고, 북유럽 국가의 사회정책은 보편성의 정도가 다른 국가들과 비교하면 매우 높다고 볼 수 있다.

북유럽 국가의 보편적 급여와 서비스는 높은 수준의 국민부담률과 공공사회지출을 바탕으로 한다. 2021년 기준 OECD 회원국의 평균 국민부담률은 GDP 대비 34.1%인데 덴마크(46.9%), 핀란드(43.0%), 스웨덴(42.6%), 노르웨이(42.4%)는 평균을 크게 웃돌아 가장 높은 수준을 보인다. 참고로 한국의 국민부담률은 29.9%로 나타났다. 앞서 언급한 것처럼 북유럽 국가들의 공공사회지출 규모는 여전히 OECD 회원국들 가운데 상위권이다. 2022년 기준 핀란드의 공공사회지출 규모는 GDP 대비 29.0%로 북유럽 국가들 가운데 가장 높았고, 다음으로 덴마크(26.2%), 스웨덴(23.7%), 노르웨이(20.7%) 순이었다(OECD, 2023a). 이러한 특징은 우선 북유럽 국가의 시민들이 보편적 사회정책을 위해 높은 조세부담과 사회보장비를 감당하고 있다는 사실과 사회정책 운용에 있어 공공부문의 역할이 크다는 점을 다시 한번 확인시켜 준다.

북유럽에서는 세금과 사회보장비의 부담이 크기 때문에 상대적으로 창업이 어려운 측면이 있다. 이런 특징은 보편주의에 기반한 복지제도가 경제성장에 긍정적으로 이바지할 것이라는 기대를 어렵게 만든다. 북유럽 국가들의 작은 내수시장 규모를 고려하면 더욱 그렇다. 이러한 어려움을 극복하기 위해 북유럽의 신생 기업들은 창업 초기부터 세계 시장에 초점을 맞추어 비즈니스를 계획하고, 첨단기술을 바탕으로 국제적인 경쟁력을 높이려는 경향이 강하다. 또한, 북유럽 국가들은 정부 차원에서 기업의 기술개발을 지원하기 위해 혁신정책을 확대하고, 연구개발(R&D)에 큰 비중의 예산을 편성한다. 결과적으로 북유럽 국가에서 자영업 확대를 바탕으로 한 내수시장 활성화는 찾아보기 어렵지만, 정보통신산업이나 제약산업 등과 같이 고부가가치 산업부문에서 창업을 통한 경제성장과 고용 창출은 비교적 쉽게 찾아볼 수 있다.

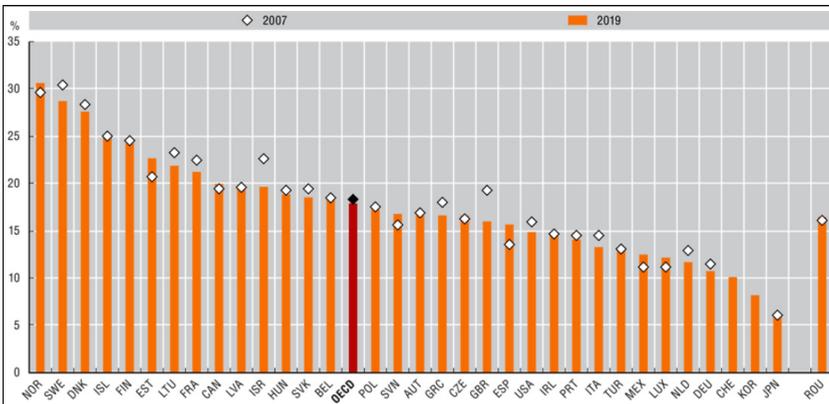
사회정책을 위한 공공부문의 규모가 큰 만큼 북유럽 국가들은 공공부문에서의 일자리 규모가 크고, 사업 영역도 넓다. 무엇보다 보건의료서비스가 기본적으로 영국처럼 조세를 바탕으로 국민보건서비스(National Health Service) 방식으로 제공되므로 보건의료서비스 일자리 대부분이 공공부문에 속하고, 고령화에 따른 보건의료서비스 비용 증가가 예상되면서 효율성 개선을 위한 다양한 정책이 추진되고 있다. 또한 최근 돌봄 서비스의 수요 증가로 사회서비스의 역할이 강조되면서 정부와 민간의 협력을 바탕으로 한 관련 정책과 사업도 확대되고 있다.

[그림 7-3] OECD 주요국 국민부담률 (2021년)



자료: OECD. (2023q). Tax revenue (indicator). Retrieved from <https://doi: 10.1787/d98b8cf5-en> 2023. 1. 29.

[그림 7-4] OECD 주요국 공공부문 고용 규모 (2007년 및 2019년)



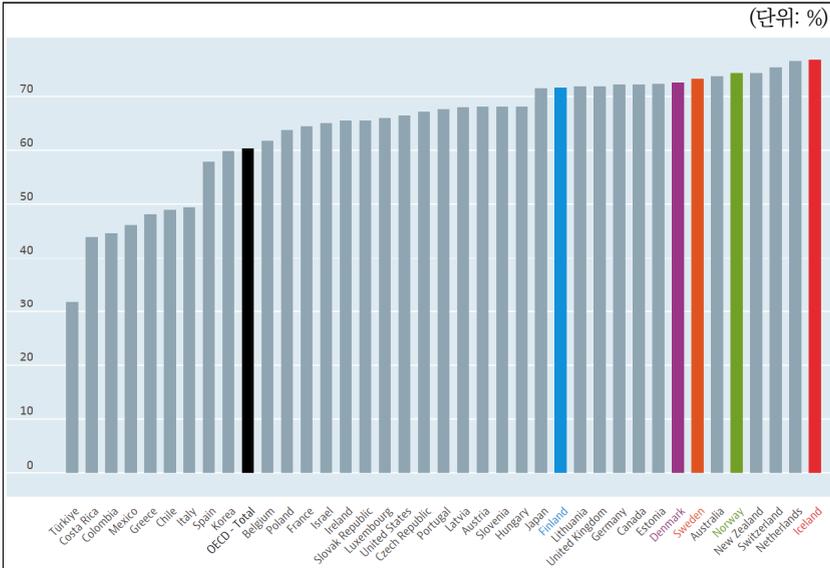
자료: OECD. (2021b). Government at a Glance 2021, Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

유급 출산휴가와 육아휴직의 발달은 여성의 지속적인 노동시장 참여를 지원함으로써 고용률을 높이기 위함이다. 북유럽에서 유급 출산휴가와

육아휴직은 여성의 경력 단절을 예방할 수 있는 제도이면서 동시에 노동 시장에서 남녀 차별을 줄이는 역할도 한다. 남성도 육아휴직을 쓰는 경우가 많아지면서 자녀 양육으로 인해 직장과 가정 양쪽 모두에서 어려움을 겪던 여성들의 부담이 줄어들었기 때문이다. 유급 출산휴가와 육아휴직 제도의 발달을 바탕으로 한 여성의 경력 단절 예방 효과와 노동시장 양성평등 개선은 여성의 고용률을 높이는 것으로 파악되고 있다(Nordic Co-operation, 2023a). 2021년 기준으로 OECD 회원국 가운데 가장 높은 여성 고용률을 보이는 나라는 북유럽 국가인 아이슬란드로 76.8%를 기록했다. 노르웨이는 74.3%, 스웨덴은 73.3%, 덴마크는 72.5%, 핀란드는 71.7%를 나타내며 OECD 회원국 평균(60.4%) 보다 모두 10%p 이상 높았다(OECD, 2023r).

북유럽 국가의 또 다른 특징은 다른 국가들에 비해 적극적 노동시장정책에 더 큰 투자를 한다는 점이다. 즉, 북유럽 국가에서 정부는 노동자의 기술 향상을 위한 직업훈련과 구직 활동을 돕기 위한 공공고용서비스 등을 중심으로 적극적 노동시장정책을 폭넓게 시행하고, 이를 통해 고용률을 높이려고 노력한다. 2020년 기준으로 다른 OECD 회원국들과 비교하면, 덴마크는 직업훈련과 공공고용서비스에 투자하는 예산 규모가 모두 월등히 크다. 핀란드는 직업훈련, 스웨덴은 공공고용서비스에 대한 투자 규모가 OECD 회원국 평균을 크게 웃돈다(OECD, 2023s).

[그림 7-5] OECD 주요국 여성 고용률 (2021년)



자료: OECD. (2023r). Employment rate (indicator). Retrieved from <https://doi: 10.1787/1de68a9b-en> 2023. 1. 30.

2. 생산가능인구를 위한 폭넓고 관대한 사회정책 프로그램

북유럽 국가의 사회보장제도는 생애주기에 걸쳐 개인이 겪을 수 있는 다양한 위험을 폭넓게 보호하도록 설계되어 있다. 특히 생산가능인구를 지원하기 위해 다양한 복지급여를 제공하고 있다. 최근 프랑스, 오스트리아, 이탈리아 등 여러 유럽 국가가 북유럽 국가와 비슷한 수준의 공공사회지출 규모를 나타내고 있지만, 이는 인구 고령화로 인해 연금급여를 위한 지출 규모가 다른 나라들보다 빠르게 늘고 있기 때문이다. 북유럽 국가의 연금 지출 비중은 이 나라들보다 작지만, 생산가능인구를 대상으로 한 무상 교육 및 직업훈련 프로그램과 다양하고 관대한 가족정책과 소득보장제도를 운용하고 있다.

지금부터는 덴마크, 스웨덴, 핀란드에서 육아휴직제도, 아동수당제도, 아동돌봄서비스, 실업급여제도, 학업보조금제도가 어떻게 운용되고 있는지를 구체적으로 살펴보고자 한다.

가. 육아휴직제도

(1) 덴마크

덴마크에서는 자녀 출생 당시 부모가 함께 한 가정에서 함께 살고 있다면, 자녀 출생 이후 부모는 각각 24주 동안 유급 육아휴직을 이용할 수 있다. 육아휴직 이전에 엄마는 출산 예정일 4주 전부터 유급 출산휴가를 이용할 수 있다. 실제 출생일에 따라 유급 출산휴가 기간은 4주보다 늘어나거나 줄어들 수 있다. 원칙적으로 24주의 유급 육아휴직 가운데 엄마는 자녀가 태어난 후 10주 안에 8주를 사용해야 하고, 자녀가 만 1세가 되기 전까지 유급 육아휴직의 14주를 사용해야 한다. 예외적으로 고용주와의 합의를 통해 유급 육아휴직 사용기간이 조정될 수는 있다. 아빠나 동성인 배우자는 자녀가 태어나면 2주간의 유급 출산휴가를 이용할 수 있다. 고용주와 합의하면 이 휴가를 자녀 출생 후 10주 안에 언제든지 사용할 수 있다. 나머지 22주의 유급 휴직은 자녀가 만 1세가 되기 전에 사용해야만 한다. 부모에게 각각 24주씩 부여된 유급 육아휴직 기간 가운데 일부를 서로 주고받을 수 있다. 육아휴직을 양도하는 사람이 임금노동자라면 최대 13주까지 배우자에게 줄 수 있다. 자녀 출생 당시 부모가 함께 살고 있지 않다면 자녀는 출산하고 키우는 부모 당사자의 상황을 고려하여 위와는 다르게 설계된 유급 휴가와 휴직이 제공된다(Nordic Co-operation, 2023b).

육아수당액은 휴직 전 고용계약 내용을 바탕으로 시급과 주당 노동 시간의 곱으로 계산되는데 이때 최고 인정 시급은 122.97DKK(약 23,700원), 최저 인정 시급은 120.68DKK(약 23,300원)다. 예를 들어 시급 130DKK로 주 37시간 일하던 사람이 육아휴직에 들어가면 주당 4,549.89DDK ($122.97DDK \times 37$ 시간), 약 877,800원의 수당을 받는 것이다(borger.dk, 2023a). 대학교나 직업학교에 다니는 학생은 자녀가 태어날 시점에 교육기관에 휴학 신청을 하고, 고용서비스센터(jobnet.dk)에 실업자로 등록하면 유급 육아휴직을 얻을 수 있다. 최근 교육기관을 졸업한 사람도 실업자로 등록하면 유급 육아휴직을 이용할 수 있다. 학생이나 졸업자의 육아수당액은 임금노동자보다는 낮은 수준이다. 육아휴직 중인 학생에게는 학생보조금에 추가로 수당이 지급되고, 졸업생의 경우 주당 3,735DKK(약 720,600원)이 지급된다(borger.dk, 2023b).

(2) 스웨덴

자녀 한 명당 최대 480일 동안의 유급 육아휴직이 가능하다. 부모가 함께 살 때는 부모에게 각각 240일이 배정되고, 한 명의 부모가 홀로 양육할 때는 그 사람에게만 480일이 배정된다. 240일 가운데 195일 동안은 임금을 비례하여 육아수당이 지급되고, 45일 동안은 최저 금액이 지급된다. 이때 최고 인정 임금은 월 43,750SEK(약 5,535,300원)인데 임금의 약 73%가 육아수당액으로 책정된다. 최저 수당액은 일 180SEK(약 22,800원)이다(Nordic Co-operation, 2023c). 두 부모 사이에는 유급 육아휴직 일수를 주고받을 수 있는데 임금에 비례한 육아수당이 지급되는 195일 가운데 90일은 부모 사이에 양도될 수 없다(Försäkringskassan, 2023a).

학생이나 실업자도 유급 육아휴직제도를 이용할 수 있다. 이때 유급 육아휴직 일수는 임금노동자와 같지만, 수당액은 다르다. 학생이나 실업자로 등록하기 전에 6개월 이상 고용 이력이 있는 사람은 그 당시 소득 수준에 비례한 육아수당을 받는다. 그러나 고용 이력이 없는 사람에게는 하루에 250SEK(약 31,600원)의 수당이 지급된다(Försäkringskassan, 2023b).

(3) 핀란드

핀란드에 거주하는 부모는 자녀가 태어나면 각자 160일씩 총 320일의 유급 육아휴직을 사용할 수 있다. 육아휴직 이전에 엄마는 출산 예정일 한 달 전부터 유급 출산휴가를 시작하여 40일 동안 이용할 수 있다. 160일의 유급 육아휴직 기간 가운데 97일은 부모 각자가 사용해야 하고, 63일은 서로 양도할 수 있다. 따라서 부모 중 한 명이 최대 223일의 유급 육아휴직을 이용할 수 있다(Kela, 2023a).

육아수당액은 육아휴직 직전 연간 소득을 바탕으로 계산된다. 수당액 산정 공식은 연간 소득 구간에 따라 다른데 그 구간은 13,712EUR 이하, 13,713~41,629EUR, 41,630~64,048EUR, 64,048EUR 초과 등 네 가지로 나누어진다. 연간 소득이 13,712EUR 이하인 사람에게 지급되는 수당 최저액은 일 31.99EUR(약 46,000원)이고, 상한액의 제한은 없다. 임금노동자뿐 아니라 핀란드 사회보장제도의 보호를 받을 자격이 있는 사람은 누구나 육아휴직을 하고 육아수당을 받을 수 있다. 따라서 학생이나 실업자도 유급 육아휴직을 이용할 수 있고, 그들에게는 수당 최저액이 지급된다(Kela, 2023b).

〈표 7-1〉 핀란드 육아수당 산정 공식

연간 소득	1일 육아수당 산정 공식
13,712EUR 이하	31.99EUR
13,713-41,629EUR	$0.7 \times \text{연간 소득} \div 300$
41,630-64,048EUR	$97.13 + 0.4 \times (\text{연간 소득} - 41,629) \div 300$
64,048EUR 초과	$127.03 + 0.25 \times (\text{연간 소득} - 64,048) \div 300$

자료: Kela. (2023c). Maternity, paternity and parental allowances. Retrieved from <https://www.kela.fi/parental-allowances> 2023. 4. 11.

나. 아동수당제도

(1) 덴마크

덴마크는 자국에 거주하면서 자녀를 양육하는 부모에게 해당 아동이 18세가 될 때까지 분기마다 아동수당을 지급한다. 아동수당액은 자녀의 나이, 덴마크에서의 고용 기간, 부모의 소득에 따라 달라지고, 부모가 한 가정에 살면서 자녀를 함께 키우면 아동수당액은 부모에게 각각 절반씩 지급된다(Nordic Co-operation, 2023d).

2023년 기준, 아동수당액은 분기별로 0~2세 자녀 1인당 4,746DKK(약 916,000원), 3~6세 자녀 1인당 3,756DKK(약 725,000원), 7~14세 자녀 1인당 2,955DKK(약 570,000원)이다. 15~17세 자녀 1인당 아동수당액은 월 985DKK(약 190,000원)이다. 이 금액이 부모에게 각각 절반씩 지급되는 것이다. 2023년 기준으로 부모 개인의 연간 소득이 852,600DKK(약 164,500,000원)를 넘으면 해당 부모가 받는 절반의 아동수당액이 줄어든다(borger.dk, 2023c).

〈표 7-2〉 덴마크 아동수당액 현황 (2023년)

자녀 나이	전체 금액	부모 1인 지급액
0~2세	분기 4,746DKK	분기 2,373DKK
3~6세	분기 3,756DKK	분기 1,878DKK
7~14세	분기 2,955DKK	분기 1,478DKK
15~17세	월 985DKK	월 493DKK

주: 부모 개인 연간 소득이 852,600DKK를 넘으면 지급액이 줄어듦.

자료: borger.dk (2023c). Retrieved from

<https://www.borger.dk/familie-og-boern/Familieydelse-oversigt/Boerne-ungeydelse>.

(2) 스웨덴

스웨덴에 거주하면서 16세 미만의 자녀를 키우는 사람은 자녀마다 아동수당을 받는다. 또한, 한 가정에 아동수당 대상 자녀가 2명 이상일 때는 추가로 대가족보조금 (large family supplement)가 지급된다(Nordic Co-operation, 2023e). 2014년 3월 1일 이전 출생 아동의 아동수당은 그 아이를 낳은 사람에게 지급되지만, 2014년 3월 1일 이후 출생 아동의 아동수당은 부모에게 절반씩 나누어 지급된다. 대가족보조금 역시 같은 방식으로 지급된다. 스웨덴 아동수당액은 자녀 1인당 월 1,250SEK(약 158,000원)이고, 대가족보조금은 자녀가 많아질수록 커져 16세 미만 자녀가 5명인 가정은 2,990SEK(약 378,000원)을 받는다(försäkringskassan, 2023c).

〈표 7-3〉 스웨덴 아동수당 및 대가족보조금 현황 (2023년)

16세 미만 자녀 수	아동수당 총액	대가족보조금	합계
1	1,250SEK	-	1,250SEK
2	2,500SEK	150SEK	2,650SEK
3	3,750SEK	730SEK	4,480SEK
4	5,000SEK	1,740SEK	6,740SEK
5	6,250SEK	2,990SEK	9,240SEK
6	7,500SEK	4,240SEK	11,740SEK

자료: Försäkringskassan (2023a). Parental benefits. Retrieved from <https://www.forsakringskassan.se/english/parents/when-the-child-is-born/parental-benefit-2023>. 4. 11.

(3) 핀란드

핀란드는 자국에 거주하는 모든 아동에게 그가 17세가 될 때까지 매월 아동수당을 지급한다. 아동수당은 일반적으로 해당 아동을 양육하는 어머니나 아버지에게 지급되는데 아동이 15세 이상이면 당사자에게 직접 지급될 수도 있다(Kela, 2023d). 핀란드 아동수당액은 가정 내 자녀 수에 따라 달라진다. 첫 번째 자녀는 월 94.88EUR(약 140,000원), 두 번째 자녀는 104.84EUR, 세 번째 자녀는 월 133.7EUR(약 168,000원), 네 번째 자녀는 163.24EUR(약 241,000원), 다섯 번째 혹은 그 이후의 자녀는 월 182.69EUR(약 269,000원)를 아동수당으로 받는다. 한부모가정의 자녀들에게는 증액된 아동수당이 지급된다(Kela, 2023e).

다. 영유아돌봄서비스

(1) 덴마크

덴마크에 거주하는 10세 이하의 모든 아동은 돌봄서비스를 이용할 수 있고, 거의 모든 가족이 돌봄서비스를 이용한다. 0~3세 아동에게는 어린이집, 3~6세 아동에게는 유치원, 6~10세 아동에게는 유치원이나 방과후돌봄 센터를 통해 돌봄서비스가 제공된다. 돌봄서비스가 제공되는 시간은 보통 월~목요일은 아침 6시 30분부터 오후 5시, 금요일은 아침 6시 30분부터 오후 4시다(borger.dk, 2023d). 돌봄서비스 이용료는 부모의 소득과 지방정부의 지원 규모에 따라 달라지는데 아동 1인당 이용료 상한액은 돌봄서비스 비용의 30%를 넘을 수 없다(Nordic Co-operation, 2023f).

(2) 스웨덴

스웨덴에서는 부모가 다른 국가에서 일하는 경우와 같이 예외적인 상황을 제외하면 아이가 1세가 되어야 돌봄서비스를 이용할 수 있다. 스웨덴에서는 유치원(förskolan)이 1~5세 아동을 대상으로 돌봄서비스와 유아교육을 함께 제공한다(Nordic Co-operation, 2023g). 돌봄서비스 이용료는 월 가구소득, 서비스 이용 시간, 돌봄서비스를 이용하는 자녀의 수, 지방정부의 보조금 규모에 따라 달라진다. 스톡홀름(Stockholm)의 경우, 이용료 상한액은 월 1,645SEK(약 214,000원)다(Stockholm stad, 2023). 6세가 되면 모든 아동은 유치원이 제공하는 의무교육을 받아야 한다. 이때부터 13세까지는 방과전 및 방과후 돌봄서비스가 제공된다(Sweden.se, 2023).

(3) 핀란드

핀란드에서는 육아휴직이 끝나면 부모는 영유아돌봄서비스를 이용할 수 있다. 돌봄서비스는 0~6세 아동을 대상으로 지방정부가 운영하는 공립 어린이집, 사립 어린이집, 가정보육시설 등을 통해 제공되므로 부모는 어떤 기관을 이용할 것인지를 결정하여 지방정부에 돌봄서비스 이용 신청을 해야 한다(Nordic Co-operation, 2023h). 부모가 내는 돌봄서비스 이용료는 월 가구소득, 서비스 이용 시간, 돌봄서비스를 이용하는 자녀 수 등에 따라 달라지는데 지방정부에 상관없이 그 상한액은 295유로를 넘을 수 없도록 법률로 규정되어 있다(Opetus ja kulttuuriministeriö, 2023).

라. 실업급여제도

(1) 덴마크

덴마크의 실업보험제도는 노동자의 자율적인 가입을 원칙으로 한다. 따라서 실업급여를 받기 위해서는 노동자가 스스로 A-kasse라고 불리는 실업보험기금에 가입해야 한다. 이때 전일제(full-time)로 가입할지, 시간제(part-time)로 가입할지 결정해야 한다. 전일제 실업보험료가 더 비싸지만, 실업이 발생하면 받을 수 있는 실업급여의 수준이 더 높다. 자영업자도 실업보험기금에 가입하고 있다면 폐업 후 실업급여를 받을 수 있다. 대학교나 직업학교와 같은 교육기관 졸업 후 취업 준비 중인 사람도 실업보험기금에 가입하면 실업급여를 받을 수 있다(Nordic Co-operation, 2023i).

실업보험기금에 1년 이상 가입한 사람이 실직하면 향후 3년 동안 최대 3,848시간(약 2년)에 해당하는 실업급여를 받을 수 있다. 실업급여액은 실업자가 지난 2년 동안 받았던 임금 가운데 가장 높았던 12개월의 임금 평균으로 산정된다. 이 12개월 평균 임금의 90%가 실업급여로 지급되는데 이때 상한액이 있다. 2023년 기준 전일제 상한액은 월 19,728DKK(약 3,806,000원), 시간제 상한액은 월 13,152DKK(약 2,537,000원)이다 (borger.dk, 2023e). 졸업 후 취업 준비 중인 사람은 실업급여 상한액의 71.5%를 받는데 2023년에는 그 금액이 14,106DKK(약 2,721,000원)이다. 단, 자녀가 있을 때는 상한액의 82%인 16,177DKK(약 3,121,000원)를 받는다(a-kasser.dk, 2023).

(2) 스웨덴

스웨덴의 실업급여는 소득연계급여와 기초급여로 구성되어 있다. 소득 연계급여는 실업 전 소득에 비례하여 실업급여액이 산정되는데 이것을 받기 위해서 노동자는 사전에 실업보험기금인 a-kassa에 자발적으로 가입해야 한다. 실업보험기금에 가입하지 않았거나 가입은 했더라도 소득 연계급여 수급 자격을 얻지 못한 실업자는 기초급여를 받는다. 기초급여는 20세 이상의 실업자에게만 지급된다. 피고용인과 자영업자 모두 같은 제도를 통해 실업급여를 받을 수 있다(Nordic Co-operation, 2023j).

실업급여는 기본적으로 300일(주 5일 기준, 60주) 동안 지급된다. 하지만 실업자에게 18세 미만의 자녀가 있으면 추가로 150일 동안 실업급여 지급이 연장된다. 소득연계급여액은 실직 전 소득의 80%로 산정된다. 이때 상한액은 월 26,400SEK(약 3,340,000원)이다. 기초급여액은 실업 전 노동시간에 따라 달라지는데 최대 월 11,220SEK(약 1,420,000원)가 지급된다(Arbetsförmedlingen, 2023).

(3) 핀란드

핀란드의 실업급여는 임금연계급여, 기초급여, 노동시장보조금 등 세 가지로 구성되어 있다. 임금연계급여는 자율적으로 실업보험기금에 가입한 실업자에게 지급되고, 기초급여는 임금연계급여를 받을 자격이 없는 실업자에게 지급되며 노동시장보조금은 기초급여 수급 자격이 없는 장기 실업자나 취업 준비자들에게 지급된다. 임금연계급여와 기초급여의 최대 지급 기간은 500일(주 5일 기준, 100주)이고, 노동시장보조금은 지급 기간의 제한이 없다. 단, 노동시장보조금은 자산조사를 통해 급여액이 낮아 지거나 수급 자격이 없어질 수 있다(Nordic Co-operation, 2023k).

임금연계급여액은 실직 전 6개월 동안의 임금을 바탕으로 기본금액과 소득비례금액의 합으로 산정된다. 기본금액은 모두에게 동일하게 지급되는 부분으로 2023년에는 일 37.21EUR(약 53,500원)다. 소득비례금액은 실직 전 일당(daily wage)과 기본금액의 차액의 45%로 계산된다. 따라서 고임금을 받았던 실업자의 소득대체율은 낮고, 저임금을 받았던 실업자의 소득대체율은 높게 결정되는 경향이 발생한다. 또한, 자녀 수에 따라 일 급여액이 증액된다(TYJ, 2023). 2023년 기초급여액은 일 37.21EUR(약 53,500원)이지만, 자녀 수에 따라 금액이 커진다. 자녀가 1명이면 일 7.01EUR(약 10,100원), 2명이면 일 10.29EUR(14,800원), 3명 이상이면 일 13.26EUR(약 19,100원)이 추가된다. 노동시장보조금의 급여액은 기초급여와 같다(Kela, 2023f).

마. 학업보조금제도

(1) 덴마크

덴마크의 공교육은 수업료나 등록금이 없고, 덴마크 정부는 학생들에게 학업보조금을 제공한다. 학업보조금은 덴마크 시민권이 있거나 덴마크 국민과 동일한 사회보장제도의 보호를 받을 수 있는 자격이 있는 중등교육 기관이나 고등교육기관의 교과과정에 참여하는 18세 3개월 이상의 학생에게 지급된다. 업보조금 지원액은 학생의 나이와 교과과정에 따라 다르다. 또한, 해당 학생이 부모와 함께 거주하고 있다면 부모의 소득에 따라 지원액이 줄어든다(Nordic Co-operation, 2023l).

중등교육기관의 교과과정에 참여하는 20세 미만 학생에게 지급되는 학업보조금 기본 지원액은 월 4,227DKK(약 815,000원)이다(su.dk, 2023a). 20세 이상 학생에게 지급되는 학업보조금 기본 지원액은 교육기관의 종류에 상관없이 월 6,589DKK(약 1,271,000원)다(su.dk, 2023b)

(2) 스웨덴

스웨덴 정부는 시민권자, 영주권자, 난민에게 학업보조금을 제공한다. 고등교육기관이 제공하는 교과과정에 참여하는 학생은 나이에 상관없이 학업보조금을 받을 수 있고, 초등교육기관이나 중등교육기관에 다니는 학생은 20세 이상이어야 받을 수 있다. 학업보조금 지원액은 1주에 913SEK(약 116,000원)인데 교육기관과 교육프로그램의 성격에 따라 최대 지급 기간이 다르다. 고등교육기관 학생은 최대 240주, 중등교육기관 학생은 최대 120주, 기초교육기관 학생은 최대 100주 동안 학업보조금을 받을 수 있다(csn.se, 2023).

(3) 핀란드

핀란드 정부는 시민권자와 핀란드 국민과 동일한 사회보장제도의 보호를 받을 수 있는 자격이 있는 학생에게 학업보조금을 지급한다(Nordic Co-operation, 2023m). 핀란드는 17세까지 아동수당을 지급하므로 학업보조금은 일반적으로 18세 이상의 학생이 받을 수 있다. 학업보조금 지원액은 학생의 나이, 교육기관, 자녀 양육 여부, 부모와의 동거 여부 등에 따라 달라진다. 자녀를 양육하는 학생은 월 385.4EUR(약 568,000원)로 가장 많은 학업보조금을 받고, 결혼한 학생이나 18세 이상이면서 혼자 사는 학생은 월 268.23EUR(약 387,000원)을 받는다(Kela, 2023g).

〈표 7-4〉 핀란드 학업보조금 지원액 (2023년)

	월 학업보조금 기본 지원액	부모 소득의 영향	
		중등교육기관	고등교육기관
미성년 자녀 양육	385.40EUR	없음	없음
기혼	268.23EUR	없음	없음
18세 이상, 1인 가구	268.23EUR	없음	없음
17세 이하, 1인 가구	109.04EUR	268.24EUR까지 늘어날 수 있음.	218.08EUR까지 늘어날 수 있음.
20세 이상, 부모와 동거	87.23EUR	196.27EUR까지 늘어날 수 있음.	196.27EUR까지 늘어날 수 있음.
19세 이하, 부모와 동거	41.43EUR	0~154.83 사이에서 달라질 수 있음.	41.43~104.67EUR 사이 에서 달라질 수 있음.

자료: Kela. (2023g). Study grant. Retrieved from <https://www.kela.fi/financial-aid-for-students-study-grant> 2023. 4. 14.

제3절 소결

지금까지 살펴본 북유럽 국가 사례는 복지-고용-경제 사이 선순환의 가능성을 보여준다. 그런데 이 사례의 핵심은 단지 사회정책의 확대가 이러한 선순환을 가능하게 하는 것이 아니라는 점이다. 최근 여러 유럽 국가가 공공사회지출 비중을 늘리고 있지만, 그것이 경제성장과 고용 증가로 이어질 것이라는 예상보다는 재정의 지속가능성에 의문을 제기하는 목소리가 높다. 많은 국가에서 공공사회지출 확대는 인구 고령화로 인한 보건의료 비용과 연금 지출의 증가에 기인하기 때문이다. 고령인구를 위한 복지 확대만으로 경제 활성화를 기대하기는 어렵다.

반면 북유럽 국가들은 오랜 시간에 걸쳐 경제정책, 고용정책, 사회정책이 서로 보완적인 역할을 할 수 있도록 제도를 설계, 운용함으로써 복지를 위한 투자가 경제적인 성과의 마중물 역할을 하는 시스템을 구축하고 있다. 우선 사회민주주의 가치에 따라 노·사·정 합의를 바탕으로 경제정책과 사회정책 개선방안을 함께 논의함으로써 경제성장과 사회보장을 균형 있게 유지할 수 있는 정책 결정을 위해 노력한다. 이와 더불어 북유럽 국가들은 사회 전반에 걸쳐 불평등을 최소화하기 위해 보편적 복지제도를 운용하고 있다. 관대한 수준의 현금 급여와 질 좋은 사회서비스를 노인과 아동은 물론 생산가능연령의 사람들에게도 보장함으로써 각종 사회적 위험 상황에서도 개인의 삶을 영위하면서 경제활동을 준비할 수 있는 기반을 제공한다. 북유럽 국가에서 복지 보편주의는 단순히 사회보장제도에 그치지 않는다. 교육제도, 직업훈련, 이민자 정책, 성평등 정책 등 다양한 분야에도 보편성의 원리가 적용된다. 따라서 소득 수준, 성별, 국적에 상관없이 누구나 무상으로 교육과 훈련을 받음으로써 노동시장에 참여하거나 창업할 수 있다. 이렇게 구축된 제도적, 사회적 토대를 바탕

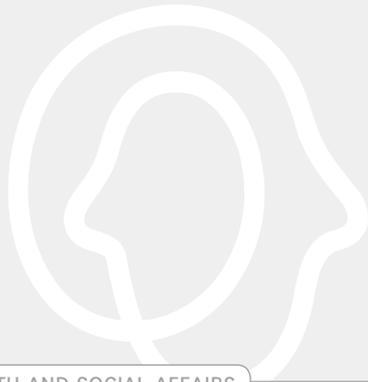
으로 북유럽 국가들은 복지에 대한 투자를 경제성장과 고용률 증가로 이어나갈 수 있는 것이다.

덴마크, 스웨덴, 핀란드의 생산가능인구를 위한 다양한 사회정책 프로그램들은 청년들과 자녀가 있는 가구를 위해 매우 관대한 수준의 급여를 제공하고 있는 동시에 불평등을 축소할 수 있도록 설계되어 있음을 확인할 수 있다. 단순히 보편적으로 복지 혜택의 자격을 부여하는 것에 그치지 않고, 인간적인 삶을 보장하면서 역진적인 소득재분배가 발생하지 않도록 사회정책이 운용되는 것이다. 이처럼 관대한 지원이 적극적 노동시장정책과 결합함으로써 사회정책에 대한 투자가 경제와 고용의 긍정적인 결과로 이어진다고 볼 수 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제8장

결론

제1절 요약

제2절 정책적 함의 및 한계



제 8 장 결론

제1절 요약

이 연구는 복지-고용-경제가 한국에서 선순환할 수 있는 방식과 이를 위한 정책적 함의를 얻는 데 목적이 있다. 복지와 경제, 복지와 고용, 고용과 경제 사이에는 이들이 상호 어떤 연관성과 인과성을 갖는지에 대한 많은 이론과 실증적 연구가 있다. 이 연구는 기존의 논의에서 간과하고 있는 두 가지에 대해 언급하고 이 가운데 한 가지 문제의식에 따라 이후의 연구를 진행하였다.

첫 번째로 복지 또는 분배와 경제성장 간의 관계, 한국이 선택할 정책적 경로에 대해 고민할 때 우리는 반드시 작동하는 정답과 같은 기제가 있는 것처럼 이를 좇아왔다. 하지만 국가마다 역사와 정치체제, 산업체제 이를 총괄하는 분배체제가 다르기 때문에 어떤 정책적 선택이 선순환의 경로로 이어질지는 단순하지 않다. 2장의 1절에서는 이러한 문제의식에서 복지 국가 유형의 정답을 탐색해온 접근방식에 문제가 있음을 지적하고자 하였다. 즉 대부분의 선행연구가 정태적 관점에서 생산체제가 복지제도를 결정한다는 전제에 근거해 생산체제와 복지제도 간의 관계를 논했다는 한계가 있음을 지적하였다. 하지만 이 연구는 이러한 문제의식에 출발하였고 이것이 매우 유의미한 문제의식임에도 이 연구에서 이를 충분히 발전시키고 담아내지 못했다는 한계가 있다. 다만 이 문제의식의 적정함을 통해 향후 이와 같은 연구에서 주요하게 주의를 기울일 필요가 있다.

두 번째로 이 선순환의 중요한 변수 중 하나로 포함되어 있는 고용을 ‘괜찮은 일자리의 확대’라는 양과 질을 포함하는 개념으로 해석하고, 복지와

경제의 선순환이 가능하기 위해서는 고용이 핵심적인 기제로 작동해야 함을 강조하였다. 고용은 패널벡터자기회귀(PVAR) 모형 분석의 결과에서도 확인할 수 있는 것처럼 경기후행적인 성격을 지닌다. 하지만 분배 악화가 전 지구적인 문제로 부상하고, 기술변화와 더불어 고용형태가 불안정해지면서 노동시장의 불안정성이 다시금 분배와 성장에 영향을 미치는 중요한 요소라는 국제사회의 인식이 확산되고 있다. 노동시장에서 탈락한 저숙련 노동자를 사회정책으로 보호하거나 근로유인을 강화하여 노동시장 진입을 촉진하는 사회정책은 여전히 유효한 방향성이지만 저숙련 노동자, 여성, 취업취약계층이 노동시장에서 안정적인 일자리를 통해 조세 기반을 강화하고 사회보험 재정기반이 되며, 이를 통해 사회적 신뢰를 제고하는 적극적인 고용정책의 필요성 및 중요성에 대한 인식이 형성되었다(Eichhorst & Hemerijck, 2008).

사회지출의 증가가 경제에 영향을 미치는 주요한 경로는 보건, 아동 및 노인돌봄, 노동시장정책의 확대가 인적자본 투자를 통해 고용가능성(employability) 및 노동생산성을 제고시키는 것이다. 이 사회정책은 직접적으로 교육과 훈련, 보건정책을 통해 인지적·신체적 능력을 향상시켜 취업가능성을 제고하기도 하고, 개인의 축적된 인적자본이 거시적으로 기술진보와 이에 대한 적응력 제고를 통해 생산성을 제고하기도 한다. 상대적으로 정보가 부족한 취업취약계층을 대상으로 하는 교육훈련, 노동시장정책 또한 개인의 취업가능성을 제고할 뿐 아니라 거시적으로 정보 불확실성을 감소시키고 매칭의 효율성을 높여서 경제 전체의 생산성을 향상시킨다. 돌봄의 사회화는 돌봄인력이 노동공급을 증가시키고 경력 단절을 예방함으로써 인적자본에 대한 투자 유인을 제고시키고, 직접적으로 돌봄 영역의 직·간접적인 일자리를 창출하는 효과가 있다. 또한 저소득 가구와 같이 교육투자에 대한 예산제약이 있는 경우 이를 완화함으로써 인적투자를 증가시키기도 한다. 정리하면 사회정책이 경제에 영향을

미치는 핵심적인 기제는 개인의 고용가능성 제고, 취업취약계층의 고용가능성 제고, 일자리 창출을 통한 임금소득 창출과 같이 '고용'이라는 점을 분석틀을 통해 정리하였다. 이 연구는 제2장에서 이를 도식화하고 이를 토대로 제3장에서 실증하였다.

제3장에서는 OECD국가패널데이터를 토대로 패널벡터자기회귀(PVAR) 모형 분석과 패널교정표준오차(PCSE) 모형 분석을 수행하였다. 이에 앞서 산점도를 통해 GDP 대비 각종 사회지출의 비율과 전일제 고용률의 관계를 확인하였는데, 이는 많은 선행연구에서 확인한 바와 같이 주로 현물지출과 고용률이 정(+)의 관계를 가지며, 영역별로는 보건과 가족 영역의 지출 확대가 고용률, 특히 여성고용률의 증가를 가져올 수 있음을 보였다. PVAR 분석의 결과, 이 세 가지 변수는 다른 변수를 제외하고 설명하기 어렵고 상호 연관성을 가지며 특히 사회지출 충격이 고용에 초기에는 부정적인 영향을 낳지만 지속적이고 긍정적인 효과를 가져왔음을 보였다. 사회지출 충격이 경제성장률에 미치는 영향을 보면 그래인지 인과관계 검정에서도 유의한 설명력을 갖지 못했고, 충격반응함수(〈그림 3-4〉)와 PVAR 분석결과(〈표 3-3〉)에서도 계수가 0이라는 가설을 기각하지 못했다. 즉, 세 변수간의 관계에서 사회지출 변화는 전일제 고용률에 영향을 미치지만 경제성장률에는 거의 영향을 미치지 못했다. 전일제 고용률 충격의 경우 충격 직후 경제성장률에 즉각적으로 양의 반응을 가져온 후 점차 감소하여 5기 이후 0으로 수렴된다. 따라서 사회지출 충격은 고용률 변화를 통해 경제에 순차적으로 영향을 미치는 순환구조로 해석될 수 있다.

이 분석은 이 변수들간의 강한 상관관계와 방향은 알 수 있지만 인과성은 보여주지 못한다. 따라서 추가로 PCSE 분석을 수행하였고, 기초분석에서 확인한 바와 같이 보건, 가족 영역이 전체 및 여성의 고용률을 증가시키는 효과가 있음을 실증하였다. 각 영역별 분석에서도 가족 영역의 현물급여가 여성고용률 증가 효과가 있음을 보였다.

보건 영역과 노동시장정책은 각각 생산성 제고 및 사회적 신뢰 회복을 통해 경제에 선순환하는 경로를 설명하고, 한국 데이터로 이 변화를 실증하였다.

제2절 정책적 함의 및 한계

연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 제언을 제시한다.

첫째, 양질의 일자리를 확대할 수 있는 사회서비스 정책이 수립되어야 한다. 사회서비스는 보건, 가족정책의 조기교육 및 돌봄을 포함하는 개념이다. 인구구조 변동과 새로운 사회적 위험의 확산으로 사회서비스 영역이 어느 산업정책보다 그 중요성이 커지고 있음은 재론의 여지가 없다. 하지만 한국의 사회서비스 정책은 그 중요성에도 불구하고 그리고 급격한 지출 증가에도 불구하고 그에 상응하는 사회적 돌봄의 확대, 여성고용률 제고 효과를 보지 못했다고 평가받는다. 정책의 목적 역시 서비스 질 제고와 일자리 확대의 경로 사이에서 뚜렷한 방향성을 잡지 못했다. 따라서 요양보호사 등 돌봄인력이 급격하게 확대되었음에도 관련 종사자의 처우 개선 문제를 해소하지 못하고 한계노동자를 계속 양산하는 악순환을 겪어왔다. 이 연구의 분석에 따르면 사회서비스 분야는 정부의 정책적 의지가 가장 효과적으로 작동할 수 있으며, 공공일자리 확대를 통해 경제와 일자리 충격을 완화할 수 있는 중요한 분야임을 확인하였다. 가장 최근의 코로나19로 인한 경제위기에서 이러한 가능성과 그 필요성을 확인하기도 하였다. 이 때 이 돌봄일자리가 기술발전이 조용하고 적당한 보수를 지급받음으로써 서비스 질 제고에도 기여할 수 있도록 양과 질 모두에서 확대와 개선이 필요함을 간과해선 안 되겠다. 이는 산업구조에서 서비스 산업의

중요성이 증가하면서 제조업보다 상대적으로 여성의 노동시장 진출을 요구하는 노동시장 환경에서의 상보성 측면에서도 중요하다.

둘째, 적극적 노동시장정책의 강화가 요구된다. 이 분석에서 직접적으로 ALMP의 효과를 확인할 수 없다는 한계가 있으나 이론적으로 ALMP는 근로연령층의 인적자본을 개발하고 자원의 재배치를 통해 거시적으로 인적자본을 효율적으로 사용하는 데 중요한 사회정책이다. 한국의 노동시장 정책은 지출이 낮고, 상대적으로 ALMP 지출은 높지만 대부분이 직접일자리 창출 비중이 지나치게 높다.

셋째, 생산가능연령을 주된 대상으로 하는 현금 지원에 대한 검토가 필요하다. 한국에서 근로연령층에 대한 현금 지원은 실업급여, 근로장려세제, 국민취업지원제도, 아동수당 등으로 제도가 다양하지 않고 아동수당을 제외하고 대상의 범위도 협소하며, 지원액 수준도 높지 않다. 이 연구에서 고용을 통해 성장에 미치는 경로에서는 현물지원이 그 효과가 높지만 현금 지원 역시 예산제약 완화 및 소득증대를 통한 인적자원 제고, 경기안정화 기능 등의 역할과 순기능의 가능성이 있다. 따라서 복유류의 성공사례와 같이 생산가능연령에 대한 현금 급여의 관대성이 제고될 수 있어야 할 것이다.

연구 결과를 이해하고 정책적 함의를 도출하는 데 있어서 연구의 한계를 이해하고 연구 결과를 해석하는 것이 중요하다. 그리고 복지-경제, 또는 복지-고용-경제의 선순환 연구는 다양한 방식과 접근으로 지속적으로 시도되어야 하므로 연구의 한계와 미래 과제를 찾아볼 필요가 있다.

첫째, 이 연구는 복지-고용-경제 선순환에서 고용을 핵심적인 경로로 하는 메커니즘에 주목하였다. 따라서 생산가능연령 대상 사회지출에 주목하여 분야별 고용 효과의 차이를 분석 결과로 확인했지만, 고용과의 관련성이 낮다고 판단한 분야의 사회지출은 연구대상으로 삼지 않았다. 사회지출은 해당 분야 및 관련 분야의 직·간접적인 고용을 낳고 이를 통한

소득 및 소비 증대로 유도된(induced) 고용창출을 낳는다. 상대적으로 고용에 미치는 영향이 낮고 생산가능연령을 대상으로 하지 않는 사회지출, 즉, 연금, 장애, 유족 등에 대한 지출 역시 현금지원을 통해 소득과 소비를 증가시켜 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 이 연구에서는 이 경로 및 효과에 대해서는 분석하지 않았다. 따라서 이 연구에서 주된 대상으로 했던 직접적인 고용 효과가 있는 분야 외에 소비증대를 통한 경로와 효과에 대해서도 연구함으로써 사회지출의 영역별, 유형별 지출의 적정 포트폴리오를 찾을 때 실증근거로 삼을 필요가 있다.

둘째, 전일제 고용률이라는 하나의 변수로 복지-고용-경제 사이의 이론적 관계를 실증하기는 역부족이었다. 고용의 양과 질을 반영하거나 집단별 균등성을 반영하는 지표 등 이 연구에서 검토한 이론적 관계들을 가설을 통해 실증할 수 있는 지표를 설정하는 것이 하나의 연구 주제가 될 정도로 방대한 작업일 수 있다. 따라서 이 연구에서는 전일제 고용률이라는 고용의 양과 질을 접목한 하나의 지표를 설정하고 실증분석을 시도했다는 점이 의미있으나, 그 이상 심화되지 못한 한계 또한 있다.

셋째, 제6장 보건의료 지출의 증가가 건강수준의 향상을 통해 장기적으로 인적자본을 질적으로 제고하고, 이는 경제성장에 긍정적인 영향을 미침을 실증하였다. 하지만 각국의 제도내용과 영역이 상이한 까닭에 보건의료 다른 기제를 갖는 영역 구분을 일관되게 할 수 있는 국제데이터를 얻기는 어려웠다. 즉, 보건 영역의 소분류 구분을 통해 보건의료 지출에서도 어떤 지출에 비중이 커져야하는지에 대한 정책적 함의를 얻지 못했다는 한계가 있다. 따라서 국제비교가 가능한 산업연관표나 보건의료 분야의 영역별 재정지출에 대한 국제데이터 등 가용한 자료를 검토하고, 이를 활용하여 부문별 보건의료 지출이 고용 및 경제성장에 미치는 영향에 대해서 연구하는 것이 과제로 남겨져 있다. 접일자리 창출 비중이 지나치게 높다.



- 고용노동부. (2019). 2020년 재정지원 일자리 사업 운영계획.
- 고용노동부. (2021). 2022년 정부 일자리사업 예산 주요내용.
- 고용노동부. (2022). 재정지원 일자리 사업 평가 및 개선방안- '21년 일자리사업 평가결과 -.
- 김교성, 노혜진. (2011). 빈곤의 세대간 탈피 경험. 사회복지연구, 42(1), 243-278.
- 김성순. (2010). 기능별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향. 재정정책논집, 12(4), 3-31.
- 김은정, 이혜숙. (2016). 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 - 보육료 지원 정책을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 김의섭, 임응순. (2010). 한국의 재정지출과 경제성장의 인과관계 분석. 재정정책논집, 12(3), 3-28.
- 김진영. (2003). 국제자료를 통해 본 인적자본과 경제성장. 한국무역학회 세미나 및 토론회, 75-101.
- 김현경, 서주연. (2022). 돌봄경제 투자 선순환 효과: 고용효과, 김태일, 김현경, 서주연, 최혜진, 신영민 저, 돌봄 경제 활성화 방안, 제4장, 서울: 저출산고령사회위원회.
- 김혜선, 황중률. (2013). 재정지출의 고용창출효과. 서울: 국회예산정책처.
- 동진우, 김영덕. (2018). 정부지출과 고용구조 간의 거시적 연관성에 관한 실증 연구: 지역패널자료를 중심으로. 경제연구, 36(2), 23-51.
- 박승준, 윤용중. (2013). 분야별 재정지출의 경제성장 및 소득재분배 효과. 예산정책연구 2(1), 71-95, <https://doi.org/10.35525/nabo.2013.2.1.003>.
- 박찬익. (2001). 일본에서의 경제시스템 연구의 최근 동향과 현대 일본경제시스템. 동북아경제연구, 12(2), 97-136.

- 박효진, 은선경. (2012). 경력단절 경험을 가진 여성의 노동시장 재진입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 미취학 자녀를 둔 여성의 일-가족양립 정책과 서비스를 중심으로. *한국가족복지학*, 17(1), 5-29.
- 신동면. (2009). 생산레짐과 복지체제의 선택적 친화성에 관한 이론적 검토. 정무권(편), *한국 복지국가의 성격논쟁 II* (pp. 73-112). 파주: 인간과 복지.
- 신영석, 강희정, 김수진, 이진형, 장석인, 하솔잎, 김소운, 안영. (2019). 건강보험이 고용 및 산업에 미친 영향, 국민건강보험공단·한국보건사회연구원.
- 신윤정, 고든솔, 박소은, 안수란, 우해봉, 이다미, ..., Stuart Gietel-Basten. (2021). 미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응. 세종: 한국보건사회연구원.
- 양재진, 남윤민, 이현, 윤성원. (2021). 성장, 일자리 복지의 선순환 경제. 한국행정학회·국민경제자문회의.
- 오종석, 홍성욱, 강두용. (2017). 수출 변화가 국내 경제성장에 미치는 영향-수출승수 분석을 중심으로. 산업연구원.
- 위키백과. (2023). 복지. <https://ko.wikipedia.org/wiki/복지에서> 2023.2.25. 인출.
- 유진성. (2021). 기혼 여성의 경제활동 변화 분석과 시사점. KERI Insight 21-10. 한국경제연구원.
- 이순국, 전용일. (2017). 장년근로자의 건강수준이 근로보상에 미치는 효과분석. *노동경제논집*, 40(3), 29-55.
- 이현재. (2013). 우리나라 사회복지지출의 경제성과 분석: 규모의 경제와 대체탄력성을 중심으로. *한국콘텐츠학회논문지* 13(12), 357-368, <https://doi.org/10.5392/JKCA.2013.13.12.357>.
- 이형석, 이준상. (2022). 우리나라 정부지출의 고용창출 효과 분석. *Journal of Korean Economic Studies*, 40(1), 59-96.
- 장창원. (2007). 한국의 경제성장에 대한 교육수준별 영향: 내생성장모형과 1975~2004년 동아시아 7개국 자료 분석, *한국인구학*, 30(1), 149-176.
- 정무권. (2009). 한국의 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성. 정무권(편), <한국 복지국가의 성격논쟁 II>(pp. 113-166). 파주: 인간과 복지.

- 조병수, 김민혜. (2015). 고용의 질적 수준 추정 및 생산성 파급효과 분석. 조사 통계월보, 69(10), 16-30.
- 최윤희, 황원식. (2016). 스마트헬스케어산업의 사회경제적 효과와 정책적 시사점, 산업연구원.
- 최지혜, 김일태. (2015). 지역 경제변수와 지역 고용성장 간 관계. 국토연구, 86, 3-15.
- 최태욱. (2022). 87년 체제의 한계와 정치개혁. 신광영, 윤희식(편), <성공의 뒷에 빠진 대한민국>(pp. 257-296). 서울: 후마니타스.
- 통계청. (2023). 마이크로데이터통합서비스(MDIS): 경제활동인구조사 8월 근로 형태별 부가조사. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>에서 2023.01.15. 인출.
- 하준경, 이은석. (2013). 총요소생산성과 성장잠재력: OECD 국가들의 연구개발 투자에 대한 거시적 분석. 경제분석, 19(2), 25-57.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2022). 한국복지패널. Retrieved from <https://www.koweps.re.kr:442/data/data/list.do>에서 2023.01.15. 인출.
- 한국은행, “2019 산업연관표(연장표)”, 보도자료(2021.6.21.), <https://www.bank.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10065068&menuNo=200690&searchCnd=1&searchWrd=%EC%82%B0%EC%97%85%EC%97%B0%EA%B4%80%ED%91%9C&pageIndex=1>에서 2023.03.22. 인출.
- 한국행정연구원. (2022). 사회통합실태조사. <https://www.kipa.re.kr/site/kipa/research/selectReList.do?seSubCode=BIZ017A001>에서 2023.01.15. 인출.
- 홍민기. (2022). 정부지출의 고용 효과. 예산정책연구, 11(2), 75-99.
- 황선웅. (2018a). 적극적 노동시장정책 성과 결정요인, 조돈문황선웅이철 공동편저, 해외사례를 중심으로 본 지역 일자리 노동시장정책, 제1장, 매일노동뉴스: 서울.

- 황선웅. (2018b). 불평등이 산업발전에 미치는 영향, 황선웅·안상훈 저, 소득불평등이 생산성과 산업발전에 미치는 영향, 제2장, 소득주도성장특별위원회: 서울.
- 황선웅. (2022). 위기 대응 재직자 고용유지·직업훈련 정책, 권혁진·김성희·신우진·황선웅 저, 위기 대응과 노동시장 전략, 제5부, 대통령직속정책기획위원회: 서울. Organization, Geneva.
- Ahn, S. H., & Kim, S. W. (2015). Social investment, social service and the economic performance of welfare states. *International Journal of Social Welfare*, 24(2), 109-119.
- A-kasser.dk. (2023). Betingelser for at få dagpenge. Retrieved from <https://www.a-kasser.dk/dagpengeret/> 2023. 4. 12.
- Alesina, A. & La Ferrara, E. (2002). Who Trusts Others?. *Journal of Public Economics*, 8(2), 207-234.
- Algan, Y. & Cahuc, P. (2010). Inherited Trust and Growth. *American Economic Review*, 100(5), 2060-2092.
- Anderson, C.J. (2009). The Private Consequences of Public Policies: Active Labor Market Policies and Social Ties in Europe. *European Political Science Review*, 1(3), 341-373.
- Aoki, M. (1988). Information, incentives, and bargaining in the Japanese economy. New York: Cambridge University Press.
- Aoki, M. (2010). Corporations in evolving diversity. New York: Oxford University Press.
- Aoki, M., Kim, H. K., & Okuno-Fujiwara, M., eds. (1996). The role of government in East Asian economic development. New York: Oxford University Press.
- APO(Asian Productivity Organization). (2022). APO Productivity Database. Version 1. Retrieved from <https://www.apo-tokyo.org/productivitydatabook/> 2023.1.19.

- Arbetsförmedlingen. (2023). Unemployment benefit. Retrieved from <https://arbetsformedlingen.se/other-languages/english-engelska/arbetslos---vad-hander-nu/ersattning-fran-a-kassa> 2023. 4. 11.
- Arellano, M. & Bover, O. (1995). Another look at the instrumental variable estimation of error component models. *Journal of Econometrics*, 68, 29-51.
- Atkinson, A. B. (1995). The welfare state and economic performance. *National Tax Journal*, 48, 171-198.
- Avlijaš, S., Hassel, A., & Palier, B. (2021). Growth strategies and welfare reform in Europe. In A. Hassel and B. Palier (Eds.), *Growth and welfare in advanced capitalist economics*(pp. 372-436). New York: Oxford University Press.
- Baldwin, M. (1991). An Asymmetric Information Theory of Labor Market Discrimination. *Southern Economic Journal*, 57(4), 1148-1154.
- Barro, R. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, 98(5), S103-26.
- Barro, R. (1996). *Health and economic growth*, Mimeo. Cambridge, MA: Harvard University.
- Barro, R., & Lee, J. (1994). Sources of economic growth. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 40, 1-46.
- Barro, R., & Sala-i-Martin, X. (1995). Technological Diffusion, Convergence, and Growth, National Bureau of Economic Research Working Paper Series 5151, DOI: 10.3386/w5151.
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press, Chicago.

- Bedir, S. (2016). Healthcare Expenditure and Economic Growth in Developing Countries. *Advances in Economics and Business* 4(2), 76 - 86. DOI: 10.13189/aeb.2016.040202.
- Bentham, J. (1780). *The Principles of Morals and Legislation*. Amherst, NY: Prometheus Books.
- Bhargava, A., Bundy, D., Jukes, M., & Sachs, J. (2001). Modeling the effects of health status and the educational infrastructure on the cognitive development of Tanzanian school children. WHO, Commission on Macroeconomics and Health, Working Paper Series, WG1, No. 2, WHO, Geneva.
- Bleakley, H. (2010). Malaria eradication in the Americas: A retrospective analysis of childhood exposure. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(2), 1-45. doi:10.1146/annurev.economics.102308.124436.
- Bloom, D., Canning, D. & Sevilla, J. (2003). Health, worker productivity, and economic growth. https://fadep.org/wp-content/uploads/2016/10/D-16_HEALTH_WORKER_PRODUCTIVITY_ECONOMIC_GROWTH.pdf.
- borger.dk (2023c). Retrieved from <https://www.borger.dk/familie-og-boern/Famileydelsers-oversigt/Boerne-ungeydelse> 2023. 4. 13.
- borger.dk (2023d). Childcare facilities for young children. Retrieved from <https://lifeindenmark.borger.dk/family-and-children/day-care/childcare-facilities-for-young-children> 2023. 4. 13.
- borger.dk (2023e). Unemployment benefits. Retrieved from <https://lifeindenmark.borger.dk/working/work-rights/unemployment-benefits> 2023. 4. 13.
- borger.dk. (2023a). Barselsregler for lønmodtagere - Barn født den 2. august 2022 eller senere. Retrieved from <https://www.borger.dk/familie-og-boern/barsel-oversigt/barsel-loenmodtagere/barsel-loenmodtagere-ny-orlovsmodel> 2023. 4. 13.

- borger.dk. (2023b). Barselsregler for studerende og nyuddannede - Bar n født den 2. august 2022 eller senere. Retrieved from <https://www.borger.dk/familie-og-boern/barsel-oversigt/barsel-studerende-job-nyuddannede/barsel-studerende-job-nyuddannede-ny-oro-lovsmode1 2023>. 4. 13.
- Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S., & Vanhercke, B. (2015). *Social Investment in Europe, a study of national policies* (No. hal-03038843).
- Boyer, R. (2013). <조절이론 1. 기초>. 서익진, 서환주, 정세은, 김태항, 이지용 (역), 서울: 뿌리와이파리.
- Bradley, D. & Stephens, J.D. (2007). Employment Performance in OECD Countries: A Test of Neoliberal and Institutional Hypotheses. *Comparative Political Studies*, 40(12), 1-25.
- Brayne, S., McKellar S., & Tzafestas, K. (2018). Artificial intelligence in the life sciences & patent analytics: Market developments and intellectual property landscape, IP Pragmatics Limited.
- Callaghan, H. & Ido, M. (2012). Introduction: varieties of capitalism, types of democracy and globalization. In M. Ido (Ed.), *Varieties of capitalism, types of democracy and globalization*(pp. 3-16). New York: Routledge.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2017). What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations". *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Caselli, F., Esquivel, G., & Lefort, F. (1996). Reopening the convergence debate: a new look at cross country growth empirics. *Journal of Economic Growth*, 1, 363-389.

- Casper, S. (2001). The legal framework for corporate governance. In P. Hall and D. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism*(pp. 387-416). Oxford: Oxford University Press.
- Cecchi, D., García-Peñalosa, C. (2008). Labour Market Institutions and Income Inequality. *Economic Policy*, 23(56), 601-649.
- Collard, D. (2006). Research on Well-Being: Some Advice from Jeremy Bentham. *Philosophy of the Social Sciences* 36(3), 330-354. <https://doi.org/10.1177/0048393106289795>.
- csn.se (2023). Student grants and loans for studies in Sweden. Retrieved from <https://www.csn.se/languages/english/student-grants-and-loans-for-studies-in-sweden.html#h-Requirementsandconditions> 2023. 4. 11.
- Doeksen, G., Johnson, T., Biard-Holmes, D. & Schott, V. (1998). A Healthy Health Sector is Crucial for Community Economic Development. *The Journal of Rural Health*, 14:66-72. <https://doi.org/10.1111/j.1748-0361.1998.tb00864.x>
- Eichhorst, W., & Hemerijck, A. (2008). Welfare and employment: a European dilemma?, IZA Discussion Papers, No. 3870, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20081216249>.
- Emily Cammeraat. (2020). The relationship between different social expenditure schemes and poverty, inequality and economics growth, *International Social Security Review*, 73(2). 101-123
- Enders, W. (2010). *Applied Econometric Time Series*, 3rd Edition, Wiley.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Estevez-Abe, M., Iversen, t. & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills. In P. Hall and D. Soskice(Eds), *Varieties of capitalism*(pp. 145-183). Oxford: Oxford University Press.

- European Value Survey. (2022). EVS 5th Wave. Retrieved from <https://europeanvaluesstudy.eu/> 2022.10.15.
- Försäkringskassan (2023a). Parental benefits. Retrieved from <https://www.forsakringskassan.se/english/parents/when-the-child-is-born/parental-benefit> 2023. 4. 11.
- Försäkringskassan (2023b). If you are a jobseeker and have a child. Retrieved from <https://www.forsakringskassan.se/english/job-seeker/if-you-are-a-jobseeker-and-have-a-child> 2023. 4. 11.
- Försäkringskassan (2023c). Barnbidrag och flerbarnstillägg. Retrieved from <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/barnbidrag-och-flerbarnstillagg> 2023. 4. 12.
- Fuchs, V. (1966). The Contribution of Health Services to the American Economy. *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, 44(4), 65-103. <https://doi.org/10.2307/3349060>.
- Gallup, J., & Sachs, J. (2000). The economic burden of malaria. Working Paper No. 52, Center for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.
- Gould, E.D., Hijzen, A. (2016). Growing Apart, Losing Trust? The Impact of Inequality on Social Capital. IMF Working Papers 16/176, International Monetary Fund.
- Greenwald, B.C. (1986). Adverse Selection in the Labour Market. *Review of Economic Studies*, 53(3), 325-347.
- Grossman, M. (1972). On the concept of health capital and the demand for health. *Journal of Political Economy*, 80(2), 223-255.
- Hall, P. & Soskice, D (Eds). (2001). Varieties of capitalism. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. In P. Hall and D. Soskice(Eds), Varieties of capitalism(pp. 1-68). New York: Oxford University Press.

- Hamoudi, A., & Sachs, J. (1999). Economic consequences of health status: a review of the evidence. Working Paper No. 30. *Harvard Center for International Development*, Cambridge, MA.
- Hancké, B., Rhodes, M., & Thatcher, M. (2007). Introduction. In Hancké, B., Rhodes, M., and Thatcher, M., (Eds.), *Beyond varieties of capitalism*(pp. 1-38). New York: Oxford University Press.
- Hassel, A. & Palier, B. (2021). *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ido, M. (2012). Party system change and the transformation of the varieties of capitalism. In Ido, M. (Eds.), *Varieties of capitalism, types of democracy and globalization*(pp. 55-79). New York: Routledge.
- Im, K. S., Pesaran, H. & Shin, Y. (2003). Testing for Unit Roots in Heterogenous Panels. *Journal of Econometrics*, 115, 53-74.
- Immervoll, H., Fernandez, R., Hye, R., Lee, J., Pacifico, D. (2022). “De-Facto Gaps in Social Protection for Standard and Non-Standard Workers” OECD Social. Employment and Migration Working Papers No. 271.
- International Labour Organization (ILO). (2010). *World of Work Report 2010: From One Crisis to the Next?*, Geneva: ILO.
- International Labour Organization (ILO). (2019). *Global Commission on the Future of Work: Work for a Brighter Future*, Geneva: ILO.
- Isreal, A., Kaliappan, S., & Hamzah, H. (2019). Impact of Health Capital on Total Factor Productivity in Singapore. *Jurnal Ekonomi Malaysia*, 53(2), 83-98.
- Jeon, S.-B. (2012). Establishing a Trusting Culture: The Role of Labor Market Institutions and Welfare Policy in Cultivating Social Trust. *Korean Journal of Sociology*, 46(6), 123-151.

- Jessop, B. (2015). Variegated capitalism and the political economy of austerity. In Westra, R., Badeen, D., and Albritton, R. (Eds.), *The future of capitalism after the financial crisis*(pp. 19-38). New York: Routledge.
- Kahn, L.B. (2013). Asymmetric Information between Employers. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(4), 165-205.
- Kela. (2023a). Parental allowances when the estimated due date of the baby is on or after 4 September 2022. Retrieved from <https://www.kela.fi/parental-allowances-after-4-9-2022> 2023. 4. 10.
- Kela. (2023b). Amount and payment of parental allowances. Retrieved from <https://www.kela.fi/parental-allowances-amount-payment> 2023. 4. 11.
- Kela. (2023c). Maternity, paternity and parental allowances. Retrieved from <https://www.kela.fi/parental-allowances> 2023. 4. 11.
- Kela. (2023d). Child benefit. Retrieved from <https://www.kela.fi/child-benefit> 2023. 4. 13.
- Kela. (2023e). Amount and payment of the child benefit. Retrieved from <https://www.kela.fi/child-benefit-amount-and-payment> 2023. 4. 13.
- Kela. (2023f). Basic unemployment allowance. Retrieved from <https://www.kela.fi/basic-unemployment-allowance> 2023. 4. 15.
- Kela. (2023g). Study grant. Retrieved from <https://www.kela.fi/financial-aid-for-students-study-grant> 2023. 4. 14.
- Keins, A. (2019). Dualized Trust: Risk, Social Trust and the Welfare State. *Socio-Economic Review*, 17(4), 875-897.
- Kim, S. W., & Ahn, S. H. (2020). Social investment effects of public education, health care, and welfare service expenditures on economic growth. *Asian Social Work and Policy Review*, 14(1), 34-44.

- Knack, S., Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Lee, C.-S. (2013). Welfare States and Social Trust. *Comparative Political Studies*, 46(5), 603-630.
- Lee, J. W. (2005). Human capital and productivity for Korea's sustained economic growth, *Journal of Asian Economics*, 6(4), 663-687. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2005.06.009>.
- Lee, J., Won, Y., & Jei, S. (2019). Study of the Relationship between Government Expenditures and Economic Growth for China and Korea. *Sustainability* 11(22), 6344. <https://doi.org/10.3390/su11226344>.
- Lee, N. (2000). 'Education and economic growth in Korea, 1966 to 1997', *Journal of Applied Business Research*, 16(4), 83-93.
- Lindert, P.H. (2021). Making Social Spending Work. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipset, S. & Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments. In S. Lipset and S. Rokkan (Eds.), Party systems and voter alignments, (pp. 1-64). New York: The Free Press.
- Love, I. & Zicchino, L. (2006). Financial development and dynamic investment behavior: evidence from panel VAR. *Quarterly Review of Economics and Finance*, 46(2), 190-210.
- Lucas, R. (1988). On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics* 22(1), 3-42, [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7).
- Mankiw, N., Romer, D. & Weil, D. (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.

- Marx, K. (2008). <자본 I: 경제학 비판>. 강시중 (역). 서울: 도서출판 길.
- Morgan, K. J. (2011). Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why?. *In Towards a social investment Welfare State?*(pp. 153-180). Policy Press.
- Murtin, F., Fleischer, L., Siegerink, V., et al. (2018). Trust and Its Determinants: Evidence from the Trustlab Experiment. OECD Statistics Working Papers, No. 2018/02.
- Mushkin, S. (1962). Health as an investment. *Journal of Political Economy*, 70(5), 129-157.
- Nelson, M. & Stephens, J.D. (2012). “Do Social Investment Policies Produce More and Better Jobs?” *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, edited by Morel, Nathalie, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.), 205-34. Bristol: The Policy Press.
- Nordic Co-operation. (2023a). Labour market. Retrieved from <https://www.norden.org/en/statistics/labour-market> 2023. 4. 10.
- Nordic Co-operation. (2023b). Parental benefit in Denmark. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/parental-benefit-denmark> 2023. 4. 10.
- Nordic Co-operation. (2023c). Parental benefits in Sweden. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/parental-benefits-sweden> 2023. 4. 11.
- Nordic Co-operation. (2023d). Child allowance in Denmark. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/child-allowance-denmark> 2023. 4. 11.
- Nordic Co-operation. (2023e). Child allowance in Sweden. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/child-allowance-sweden> 2023. 4. 11.

- Nordic Co-operation. (2023f). Childcare in Denmark. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/childcare-denmark> 2023. 4. 12.
- Nordic Co-operation. (2023g). Childcare in Sweden. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/childcare-sweden> 2023. 4. 12.
- Nordic Co-operation. (2023h). Day care in Finland. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/day-care-finland> 2023. 4. 12.
- Nordic Co-operation. (2023i). Unemployment benefit in Denmark. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/unemployment-benefit-denmark> 2023. 4. 12.
- Nordic Co-operation. (2023j). Unemployment benefit in Sweden. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/unemployment-benefit-sweden> 2023. 4. 12.
- Nordic Co-operation. (2023k). Unemployment benefits in Finland. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/unemployment-benefits-finland> 2023. 4. 12.
- Nordic Co-operation. (2023l). Danish State Education Support (SU). Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/danish-state-education-support-su> 2023. 4. 13.
- Nordic Co-operation. (2023m). Financial aid for students in Finland. Retrieved from <https://www.norden.org/en/info-norden/financial-aid-students-finland> 2023. 4. 12.
- Nussbaum, M., & Sen, A. (1993). *The quality of life*. Oxford: Clarendon.
- OECD. (2018). *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2021a). *OECD Employment Outlook 2021*, Paris: OECD Publishing.

- OECD. (2021b). Government at a Glance 2021, Paris: OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- OECD. (2022). Education at a Glance 2022: OECD Indicators, Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.
- OECD. (2023a). OECD Social Expenditure - Aggregated data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
- OECD. (2023b). OECD Labour force statistics. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- OECD. (2023c). OECD Benefits, Taxes and Wages. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- OECD. (2023d). OECD Trade Unions and Collective Bargaining. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- OECD. (2023e). OECD National Accounts. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- OECD. (2023f). International Trade and Balance of Payments. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- OECD. (2023g). OECD Public Sector, Taxation and Market Regulation. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023. 02. 15.
- OECD. (2023h). OECD Social Expenditure Database (SOCX) - Detailed data - Korea. Country Note. Retrieved from <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> 2023.02.15
- OECD. (2023i). OECD Social Expenditure - Detailed data. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.02.15.
- OECD. (2023j). SOCR database. Retrieved from www.oecd.org/social/recipients.htm 2023.01.15.
- OECD. (2023k). OECD Health Expenditure and financing. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
- OECD. (2023l). OECD Health Status. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.

- OECD. (2023m). OECD Government expenditure by function (COFOG). Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2023.01.18.
- OECD. (2023n). Social spending (indicator). Retrieved from [https://doi: 10.1787/7497563b-en](https://doi.org/10.1787/7497563b-en) 2023. 1. 4.
- OECD. (2023o). GDP, volume - annual growth rates in percentage. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60703> 2023. 1. 4.
- OECD. (2023p). Employment rate (indicator). Retrieved from [https://doi: 10.1787/1de68a9b-en](https://doi.org/10.1787/1de68a9b-en) 2023. 1. 27.
- OECD. (2023q). Tax revenue (indicator). Retrieved from [https://doi: 10.1787/d98b8cf5-en](https://doi.org/10.1787/d98b8cf5-en) 2023. 1. 29.
- OECD. (2023r). Employment rate (indicator). Retrieved from [https://doi: 10.1787/1de68a9b-en](https://doi.org/10.1787/1de68a9b-en) 2023. 1. 30.
- OECD. (2023s). Public spending on labour markets. Retrieved from <https://data.oecd.org/socialexp/public-spending-on-labour-markets.htm> 2023. 1. 18.
- Ogujiuba, K., & Mngometulu, N. (2022), Does Social Investment Influence Poverty and Economic Growth in South Africa: A Cointegration Analysis? *Economies*, 10(9), 226
- Opetus ja kulttuuriministeriö (2023). Varhaiskasvatuksesta perittävät a siakasmaksut. Retrieved from <https://okm.fi/varhaiskasvatusmaksut> 2023. 5. 3.
- Ostry, J., Loungani, P., & Berg, A. (2019). *Confronting inequality*. New York: Columbia University Press.
- Pesaran, M., Shin, Y. & Smith, R. (2001). Bounds testing approaches to the analysis of level relationships. *Journal of Applied Econometrics*, 16, 289-326. <https://doi.org/10.1002/jae.616>.
- Plavgo, I., & Hemerijck, A. (2021). The social investment litmus test: Family formation, employment and poverty. *Journal of European Social Policy*, 31(3), 282-296.

- Pontusson, J. (2005). *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rodrik, D. (2007). <더 나은 세계화를 말하다>. 제현주 (역). 서울: 북돋움.
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98(5), S71-S102.
- Rothstein, B., Uslaner, E. (2005). All for All: Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58(1), 41-72.
- Sakamoto, T. (2020). Social Investment Policy, Economic Growth, and Welfare States: Channels of Pro-Growth Effects of Policy. *Social Forces*, 99(2), 590-615.
- Sassoon, D. (2014). 사회주의 100년, 2>. 강주현, 김민수, 강순이, 정미현, 김보은(역). 서울: 황소걸음
- Schröder, M. (2013). Integrating varieties of capitalism and welfare state research: A unified typology of capitalisms. New York: Palgrave Macmillan.
- Solt, F. (2016). The Standardized World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly*, 97(5), 1267-1281.
- Soskice, D. (1999). Divergent production regimes. In H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, and J. Stephens(Eds.), *Continuity and change in contemporary capitalism*(pp. 101-134). New York: Cambridge University Press.
- Sothan, S. (2014). Causal relationship between domestic saving and economic growth: Evidence from Cambodia. *International Journal of Economics and Finance*, 6(9), 213-220. <http://dx.doi.org/10.5539/ijef.v6n9p213>.
- Stockholm stad. (2023). Avgifter för förskola. Retrieved from <https://forskola.stockholm/avgifter/> 2023. 5. 2.
- su.dk. (2023a). Grants and Loans amounts. Retrieved from <https://www.su.dk/english/grants-and-loans-amounts/> 2023. 4. 10.

- su.dk. (2023b). Satser for SU til udeboende på videregående uddannelser. Retrieved from <https://www.su.dk/su/om-su-til-videregaaende-uddannelser-universitet-journalist-laerer-mv/satser-for-su-til-udeboende-paa-videregaaende-uddannelser/> 2023. 4. 10.
- Sweden.se. (2023). Strong rights and school for all. Here are 10 aspects of children's lives in Sweden. Retrieved from <https://sweden.se/life/society/children-in-sweden> 2023. 5. 2.
- Teubner, G. (2001). Legal irritants: How unifying law ends up in new divergences. In P. Hall and D. Soskice(Eds), *Varieties of capitalism*(pp. 417-441). Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of liberalization and the politics of social solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TYJ. (2023). How the daily allowance is calculated. Retrieved from <https://www.tyj.fi/en/if-you-become-unemployed/information-bank/how-the-daily-allowance-is-calculated/> 2023. 4. 12.
- Van Oorshot & Roosma. (2015). The social legitimacy of differently targeted benefits. *Improve working papers from University of Antwerp*. No. 15/11.
- van Zon, A. & Muysken, J. (2001). Health and endogenous growth, *Journal of Health Economics*, 20(2), 169-185. doi: 10.1016/s0167-6296(00)00072-2. PMID: 11252369.
- Westra, R. (2015). From imperialisms to varieties of capitalism. In R. Westra, D. Badeen, and R. Albritton, (Eds.), *The future of capitalism after the financial crisis*(pp. 1-18). New York: Routledge.
- WHO Commission on Macroeconomics and Health. (2001). *Macroeconomics and health : investing in health for economic development / report of the Commission on Macroeconomics and Health*. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/42435>.

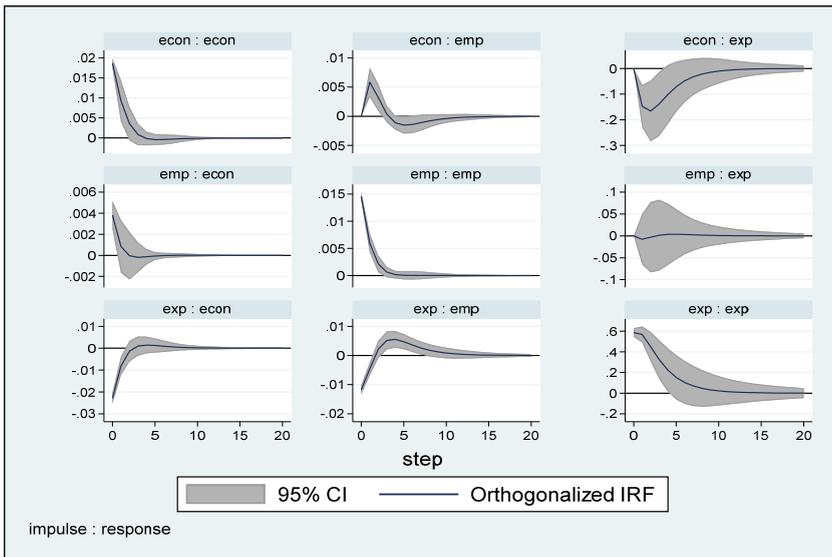
- World Bank. (2022). World Development Indicators. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator> 2022. 10. 15.
- World Health Organization(WHO). (2015). *World Health Statistics*. World Health
- World Value Survey. (2022). WVS 7th Wave, Retrieved from <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp> 2022.10.15.



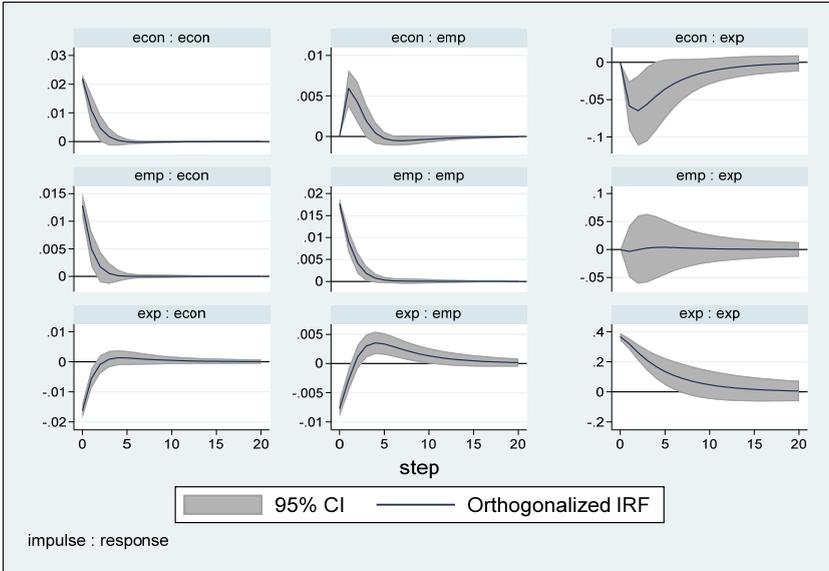


[부록 1] PVAR 분석 결과

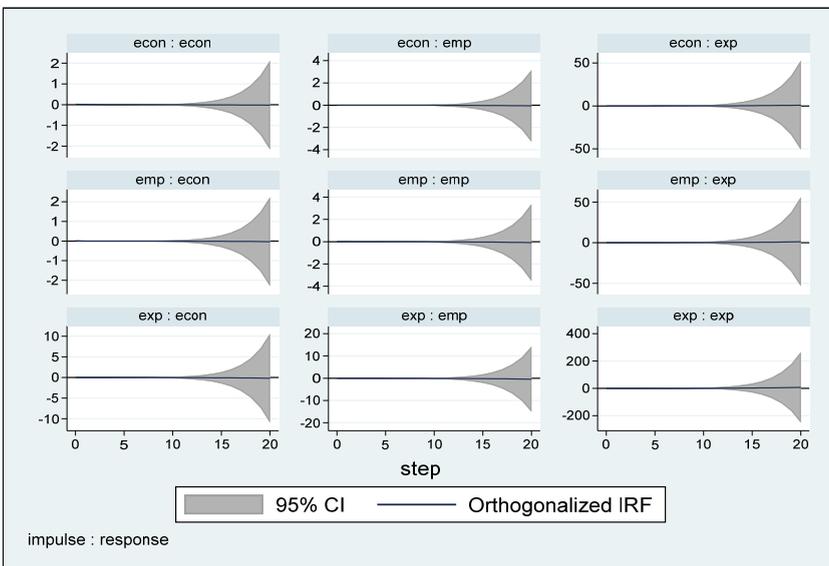
[부그림 1-1] 충격반응함수: GDP 대비 현금급여 비중



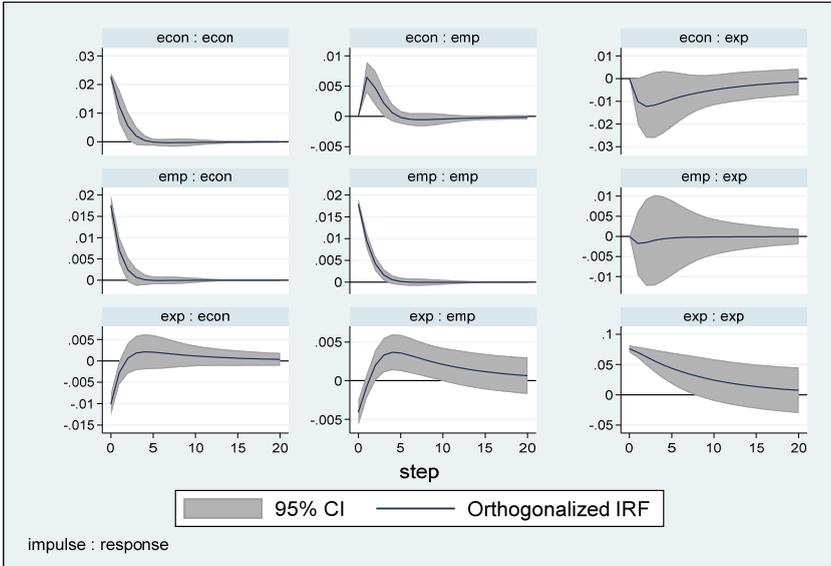
[부그림 1-2] 충격반응함수: GDP 대비 현물급여 비중



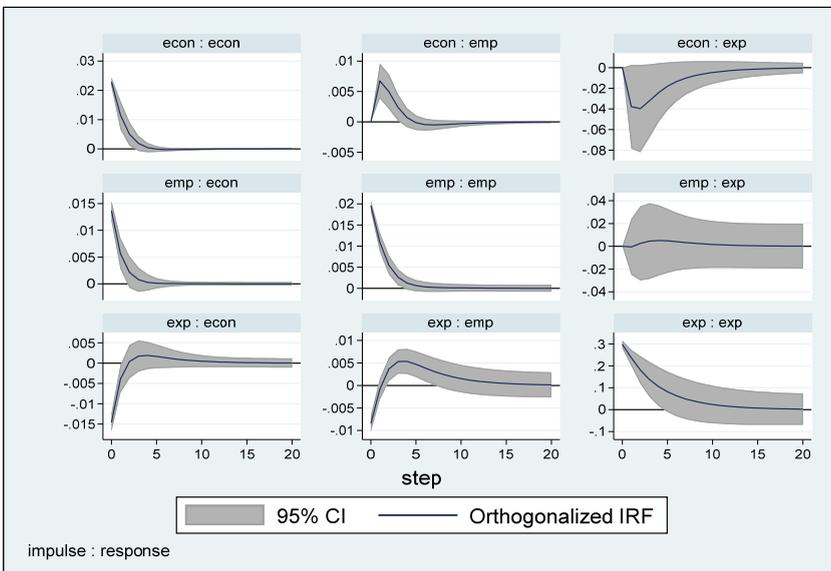
[부그림 1-3] 충격반응함수: GDP 대비 가족 현금급여 비중



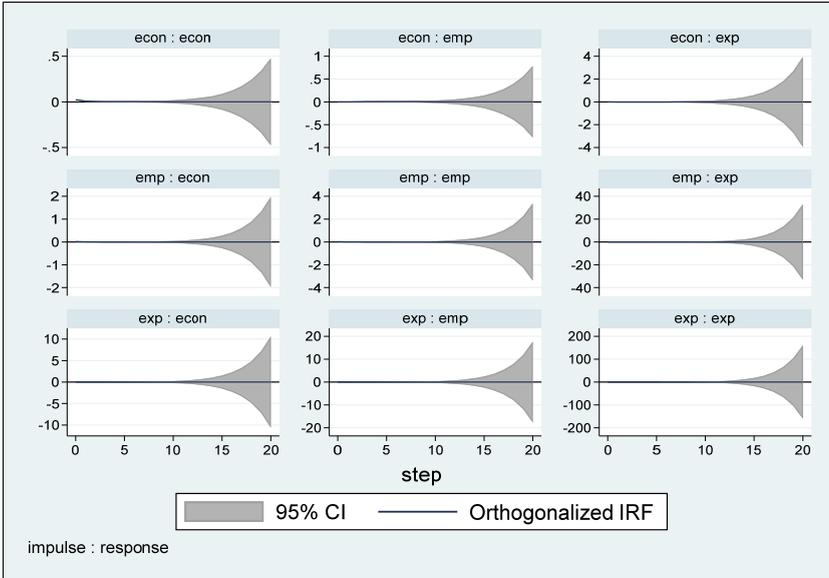
[부그림 1-4] 충격반응함수: GDP 대비 가족 현물급여 비중



[부그림 1-5] 충격반응함수: GDP 대비 보건 지출 비중



[부그림 1-6] 충격반응함수: GDP 대비 ALMP 지출 비중



[부그림 1-7] 충격반응함수: GDP 대비 실업 지출 비중

